

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1372

Panamá, 23 de noviembre de 2017

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

El Licenciado Carlos E. González, actuando en nombre y representación de **Epifanio Mora Rojas**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 102 de 3 de marzo de 2017, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, y que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, que contiene la garantía del debido proceso legal, basada en que nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial); y

B. Los artículos 74 y 75 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, el cual fue modificado por el Decreto Ejecutivo 294 de 19 de diciembre de 1997, los cuales establecen, de manera respectiva, que las Juntas Disciplinarias, dentro de sus funciones, podrá investigar las violaciones a dicho cuerpo normativo, a fin de determinar si hubo o no tal violación, informar e imponer la sanción correspondiente; y que dichos organismos disciplinarios deberán actuar y proceder con estricta imparcialidad y profundizar en las investigaciones respectivas, aun cuando la falta sea evidente por la propia confesión del investigado, de tal manera que quede plenamente establecida la culpabilidad o la inocencia del inculcado (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal 102 de 3 de marzo de 2017, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se destituyó a **Epifanio Mora Rojas** del cargo de Subteniente que ocupaba en la Policía Nacional (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido a través del Resuelto 387-R-387 de 23 de junio de 2017, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, el cual le fue notificado el 14 de julio de 2017, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 13,14 y 18-23 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 12 de septiembre de 2017, **Epifanio Mora Rojas**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en el que solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto de personal acusado; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en la Policía Nacional junto con el pago de los salarios caídos; más aquellas sumas derivadas de los derechos adquiridos dejados de percibir (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial alega que en la investigación disciplinaria llevada a cabo por la Policía Nacional se violaron todas las garantías procesales, pues su representado quedó en un estado de indefensión al no brindársele la oportunidad de presentar sus descargos junto con las correspondientes pruebas. Añade, que la Junta Disciplinaria Superior no cumplió con su deber de investigar minuciosamente los hechos endilgados a su mandante; que el informe rendido por la Dirección General de dicha entidad policial carece de motivación; y que dicha institución desconoció la condición de su representado de oficial de carrera (Cfr. fojas 7-9 del expediente judicial).

Antes de entrar al análisis del presente proceso, este Despacho advierte que el recurrente ha señalado entre las normas supuestamente infringidas por el acto que acusa de ilegal, un precepto de rango constitucional que no puede ser invocado en la jurisdicción contencioso administrativa; ya que a ésta sólo le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos, no así el examen de constitucionalidad de los mismos; materia cuyo conocimiento le corresponde privativamente a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a la luz de lo que disponen el numeral 1 del artículo 206 del propio Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial, por lo que debemos abstenernos de emitir nuestro criterio en relación con la supuesta infracción de esta disposición de rango superior.

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por el demandante en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del decreto de personal objeto de controversia, según pasamos a explicar.

Del contenido de las constancias procesales, se tiene que a través del Informe de Llamada de 20 de julio de 2016, suscrito por la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, se dio a conocer de la vinculación del demandante, **Epifanio Mora Rojas**, en actividades encaminadas a la obtención de un beneficio personal a cambio del intento de extorsión a un ciudadano extranjero para la devolución de un pasaporte, razón por la cual en esa misma fecha dicho departamento policial declaró abierta la investigación disciplinaria en contra del prenombrado (Cfr. fojas 44, 45 y 49 del expediente judicial.).

En este contexto, una vez culminadas las declaraciones y demás diligencias correspondientes a la investigación disciplinaria que se le siguió al actor, **Epifanio Mora Rojas**, la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional procedió a elaborar el Informe 580-16 del expediente 426-16, documento en el que una vez expuestos el origen del caso y los hechos probados, se determinó lo siguiente:

“... ”

Quedó demostrada la comisión de la falta contemplada en el artículo 133, numeral 1, del Decreto Ejecutivo 204 del 3 de septiembre de 1997, es decir: **Denigrar la buena imagen de la institución.**

Esto en base de los siguientes elementos:

- **La conducta cometida por el Subteniente EPIFANIO MORA** y el Agente William Calderón, **se encuentra perfectamente enmarcada en nuestro Reglamento Disciplinario.** Estas acciones afectan no solo su imagen, sino también los niveles de profesionalismo, credibilidad y confiabilidad que debe distinguir a los hombres y mujeres uniformadas de la Policía Nacional de Panamá.

II. LA PRESUNTA VINCULACIÓN CON LA FALTA.

1- Por otro lado la vinculación del Subteniente **EPIFANIO MORA...**, surge en atención a:

...

- En su declaración, el Teniente **MORA aceptó que mantenía los documentos del ciudadano de nacionalidad chilena,** pero indicó que al momento de ser cuestionado por

el Teniente Fernando Díaz, solo le devolvió los documentos al ciudadano.

...

- El Teniente Fernando Díaz **fue claro al indicar que el Subteniente MORA, fue quien tomó el dinero y al ser sorprendido le devolvió en su presencia, el dinero y los documentos.**

Al analizar el presente expediente, llegamos a la conclusión que el Subteniente **EPIFANIO MORA siendo unidad policial de vasto (sic) años de experiencia, en todo momento estaba bien claro de la conducta que estaba realizando...** quedó comprobado que estas acciones evidentemente **desprestigiaron la embestidura policial y la imagen de esta institución disciplinada**, máxime que se trata de actos ilícitos.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 63 a 65 del expediente judicial).

En este mismo escenario, el 21 de julio de 2016, se elaboró el Cuadro de Acusación Individual del recurrente, **Epifanio Mora Rojas**, por incurrir presuntamente en la comisión de la falta gravísima de conducta establecida en el artículo 133 (numeral 1) del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, mismo que prevé lo siguiente:

“Artículo 133. Se consideran faltas gravísimas de conducta:

1. Denigrar la buena imagen de la institución.

...” (La negrita es de este Despacho) (Cfr. foja 66 del expediente judicial).

Lo anterior, trajo como consecuencia que el 21 de julio de 2016, el recurrente fuera sometido a la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, quien en sus descargos aludió que, cito:

“A las 17:00 horas, en el patrulla, observamos un vehículo de color blanco que se detiene y avanza, por lo que le dije a la unidad que ese vehículo estaba sospechoso, detuvimos el vehículo por lo que le solicitamos los documentos de los cuales la licencia estaba vencida, por esa razón le dije al señor que nos acompañara a la Subestación de Policía.

Este señor en vez de conducir hacia el cuartel lo que hizo es que se metió a la farmacia Arrocha, el conductor le dijo por que se había metido a la Farmacia, cuando apareció la unidad de civil, diciendo que era un Capitán y me dijo que

le entregara los documentos al señor, que él era un oficial de la DRP, yo le entregue los documentos por que el me sugestionó, por eso yo le di mis documentos.” (Cfr. fojas 74 y 79 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, en dicha audiencia la Junta Disciplinaria Superior consideró que **existía mérito para la destitución del accionante, Epifanio Mora Rojas, por la infracción del artículo 133 (numeral 1) del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional**, aprobado por medio del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, el cual señala que constituye una falta gravísima, **denigrar la buena imagen de la institución**, tal y como se explicó en el Acta de Audiencia, cito:

“...

Esta Junta Disciplinaria Superior, **luego de haber examinado las pruebas documentales y luego de haber escuchado los argumentos de la defensa y los descargos de la unidad acusada, podemos decir que la falta cometida por la unidad ha quedado acreditada en el presente expediente, ya que encontramos elementos de prueba suficiente que demuestre la responsabilidad del Subteniente 13111 Epifanio Mora Rojas, en cuanto a los cargos que se le señalan.**

...

En la entrevista rendida ante la Dirección de Responsabilidad Profesional, **el Subteniente 13111 Epifanio Mora Rojas**, manifestó que el tenía los documentos del señor Diego Felipe Gallardo Casal y que se sintió intimidado por un ciudadano de civil que le dijo que era un Capitán de la Dirección de Responsabilidad Profesional que por tal razón el devolvió los documentos. **Tenemos que señalar que lo argumentado por el oficial no es coherente y poco lógico toda vez que no se explica que un oficial con el rango de Subteniente con más de 25 años de servicio, se deje intimidar por una persona vestida de civil haciéndose pasar por Capitán y el oficial no le solicitara al momento de los hechos que se le identificara, con el fin de determinar si era o no una unidad de la policía nacional.**

Por otra parte **el Subteniente 13111 Epifanio Mora Rojas, no reporta tal novedad a su superior jerárquico la novedad que estaba ocurriendo al momento de los hechos...como es deber de toda unidad de la Policía Nacional de reportar al final de cada turno las novedades que haya tenido durante su recorrido en su sector de responsabilidad asignado, situación que deja mucho que decir de un oficial con tantos años de servicios, con pleno conocimiento que ningún superior puede impedirle tramitar un caso en donde esté involucrado cual tipo de persona.**

De acuerdo a la entrevista rendida por el Teniente Fernando Díaz, el día 20 de julio del 2016, estaba de turno escoltando a una persona muy importante (PMI), que labora con la señora Procuradora y que en calle 58 Obarrio, se le presentó el señor Diego Felipe Gallardo Casal, diciendo que unas unidades de policía le habían retenido sus documentos y le habían quitado B/.50.00 dólares para devolvérselos, ya que su licencia estaba vencida.

Tenemos que señalar que todas estas acciones, que no están enmarcadas en el comportamiento de esta unidad de la Policía Nacional y **estos actos desplegados afecta la imagen de la institución**, por lo que corresponde a esta Junta Disciplinaria Superior, definir en qué consiste ‘Denigrar la buena imagen de la institución’, lo cual es todo acto realizado por unidades de la Policía Nacional, que se aparta de los postulados éticos y morales, que producen un daño a la imagen y al prestigio de la Institución, lesionando la confianza que la sociedad tiene en la Policía Nacional y que tiene transcendencia en los medios de comunicación y en las esferas judiciales, saliendo del control institucional.

...

En virtud de lo expuesto este Cuerpo Colegiado estima necesario:

PRIMERO: Recomendar al Señor Presidente de la República, **la destitución del cargo del Subteniente 1311 Epifanio Mora Rojas**, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, vía el Director General de la Policía Nacional, **al considerar que ha quedado plenamente acreditada la comisión de la falta fundamentada en el Artículo 133, Numeral 1**, Del Decreto Ejecutivo 204 del 3 de septiembre de 1997, **que a la letra dice: ‘Denigrar la buena imagen de la institución.’** (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 80-82 del expediente judicial).

Dentro del contexto anteriormente expresado, mediante el Oficio /JDS/1161/16, fechado 24 de septiembre de 2016, dicha corporación disciplinaria recomendó al Director General de la entidad policial la destitución del recurrente, sugerencia que posteriormente fue elevada al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministro de Seguridad Pública a través de la Nota DGPN-DAL/LI/4192-2016 de 13 de diciembre de 2016; lo que conllevó a la expedición del Decreto de Personal 102 de 3 de marzo de 2017, acto administrativo objeto de reparo, con fundamento en el artículo 132 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que es del siguiente tenor:

“Artículo 132. Las faltas gravísimas son aquellas de competencia de la Junta Disciplinaria Superior y **podrán ser castigadas con cualesquiera de las siguientes sanciones:**

a- Arresto no mayor de sesenta (6) días.

b- Destitución” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 30, 32-35 y página 35 de la Gaceta Oficial 23,371 de 5 de septiembre de 1997).

De lo expuesto, este Despacho concluye que la destitución de **Epifanio Mora Rojas** fue proporcional y legal; ya que **la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida** y la institución demandada **cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida**. Igualmente, **se respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa**, puesto que para llegar a la remoción definitiva del cargo que ejercía en la Policía Nacional, **se cumplieron con todas las fases de la investigación**, misma que fue llevada a cabo por la Dirección de Responsabilidad Profesional y dentro de la cual **el actor tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que considerara necesarias, quedando en evidencia la conducta gravísima del ahora recurrente al tratar de extorsionar a un ciudadano extranjero para la entrega de su pasaporte**, valiéndose para ello, del cargo que ostentaba en la entidad demandada.

Una vez culminados dichos trámites administrativos, el resultado fue remitido a la Junta Disciplinaria Superior, cuyos miembros, **previa verificación de la falta y luego de haber expuesto de manera sucinta los hechos probados y su conclusión**, recomendaron al Órgano Ejecutivo proceder a su destitución, por lo que mal puede alegar el accionante que el informe rendido por dicha corporación disciplinaria carece de motivación.

Por último, consideramos pertinente aclarar que la condición de servidor público de carrera policial alegada por el demandante, al tenor de lo consagrado en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, **no es absoluta ni equivale a la inamovilidad en el cargo que ocupaba, principalmente porque su destitución obedeció a la instauración de un procedimiento disciplinario**, esto es, **por causa justificada originada por la infracción de una falta administrativa debidamente acreditada**, razón por la cual carece de asidero jurídico el argumento esbozado por el recurrente respecto a que la Policía

Nacional desconoció su condición de oficial de carrera, de ahí que los cargos de infracción que aduce el ex servidor deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Al respecto, la Sala Tercera en la Sentencia de 4 de abril de 2016, resolvió una situación similar a la que ocupa nuestra atención, en los términos siguientes:

“... ”

En este punto, es necesario señalar que, la Junta Disciplinaria Superior, conforme al artículo 21 del Decreto Ejecutivo 172 e 29 de julio de 1999, tiene la responsabilidad de ventilar las faltas gravísimas cometidas por los miembros de la Policía Nacional, determinar si hubo o no violación al Reglamento Disciplinario, informar y recomendar la sanción correspondiente, entre otras funciones, lo que significa que este ente inicia su actividad luego de concluida las investigaciones pertinentes.

Iniciado el proceso disciplinario, se le informaron los cargos..., se le proveyó la debida asistencia técnica, se le dio la oportunidad para presentar sus descargos, momento en que rindió declaración de los hechos.

En este sentido, se observa que la institución sustenta en debida forma, la vinculación del señor... a los hechos que dieron origen al procedimiento disciplinario, por lo cual, los miembros de la Junta Disciplinaria Superior concluyen, la comisión de la falta que da lugar a la sanción de destitución del cargo, misma que fue ejecutada por conducto del Ministerio de Seguridad Pública.

Se desprende de lo anterior, **que dicha destitución se fundamentó en una falta disciplinaria gravísima** que da lugar a la sanción de destitución, enunciada en el numeral 1 del artículo 133 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, la sanción impuesta también se enmarca en el numeral 2 del artículo 103 de la ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, ambas normas son del tenor siguiente:

‘Artículo 133. Se consideran faltas gravísimas de conducta:

1. Denigrar la buena imagen de la institución.’

"Artículo

103. Los miembros de la Policía Nacional que pertenezcan a la carrera policial, serán destituidos, motivo por el cual se les eliminará en el correspondiente escalafón de la institución, en los siguientes casos:

Haber sido condenado mediante sentencia judicial ejecutoriada por la comisión de un delito doloso que conlleve pena de prisión.

Por decisión disciplinaria ejecutoriada, tras la violación de los preceptos establecidos en la presente Ley o en sus reglamentos."

Cabe advertir que, en estos casos no es necesario la sentencia penal para que se produzca la sanción disciplinaria, si bien en ambos procesos se relacionarían en la presunta participación del señor... con el hecho investigado, las sanciones impuestas obedecen a ordenamientos de naturaleza distinta, que protegen bienes jurídicos diferentes, quedando demostrado en la investigación disciplinaria que la actuación del ex-funcionario comprometía el prestigio de la institución, razón por la cual hay lugar a la sanción disciplinaria.

Sin menoscabo de lo anterior, debe tenerse presente que la buena imagen y el prestigio de las instituciones gubernamentales como está previsto en las causales de destitución por faltas de conducta y sus agravantes dependen, en gran medida, de la probidad con la que se conduzcan sus propios funcionarios, y este tipo de acciones irregulares empañan el esfuerzo que realiza la Policía Nacional por elevar la percepción pública que de ella se tiene. Esta Sala, no puede pasar por alto este tipo de acciones que ponen en riesgo la dignidad y el respeto institucional de un ente que requiere de la confianza y seguridad de los ciudadanos para ejercer su labor de protección y servicio.

Aunado al hecho de que, es censurable por parte de la sociedad panameña cualquier tipo de vinculación de un agente de la Policía Nacional en un caso relacionado con drogas, situación que podría resultar en la pérdida de credibilidad de la comunidad, en la lucha contra el narcotráfico; razón suficiente para desvincularlo de la administración pública, por **denigrar la buena imagen de la institución.**

Por las razones expuestas, no se encuentran llamados a prosperar los cargos de violación alegados por la parte actora del artículo 34 de la ley 38 de 2000 ni de los artículos 56 y 111 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, toda vez que la sanción disciplinaria se aplicó en observancia al debido proceso, permitiéndole al actor presentar sus descargos acompañado de una defensa técnica, frente a los cargos formulados por la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, luego de una fase investigativa que lo vinculan a la comisión un ilícito contra la seguridad colectiva, **situación que a su vez, denigra la buena imagen de la institución. Por lo que, consideramos que la falta disciplinaria fue debidamente comprobada y, siendo que la misma admite la destitución directa, fue desvinculado del cargo por denigrar la buena imagen de la institución.**

Por tanto, la parte actora no acredita la ilegalidad del Decreto de Personal No. 1262 de 31 de diciembre de 2013, que se recurre, no resultando procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No. 1262 de 31 de diciembre de 2013, dictado por conducto del Ministro de Seguridad Pública, así como tampoco el acto confirmatorio, y, por lo tanto, NO ACCEDE a las pretensiones del demandante.” (La negrita es nuestra).


En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 102 de 3 de marzo de 2017**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del recurrente.

IV. Pruebas: Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el actor.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada