



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, diecinueve (19) de mayo de dos mil quince (2015).

VISTOS:

El licenciado Luis González, en representación de Celso Rivera, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 507 de 11 de julio de 2012, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, y el acto confirmatorio; y como consecuencia, se ordene el reintegro, y se haga efectivo el pago de los salarios dejados de percibir, desde la fecha de su destitución hasta la fecha de su restitución.

I. ANTECEDENTES.

En los hechos presentados por el apoderado judicial del demandante, se señala que el señor Celso Rivera, laboraba en la Policía Nacional, ocupando el cargo de teniente.

Manifiesta que, la medida de destitución aplicada, se fundamenta en el numeral 1 del artículo 133 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que contempla con falta gravísima de conducta, la de denigrar la buena imagen de la institución.

Describe el agotamiento de la vía gubernativa y sostiene que, la Ley 38 de 2000, sobre el procedimiento administrativo general, es de aplicación en todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier entidad estatal, incluyendo a la Policía Nacional de Panamá, cuando el procedimiento especial contenga vacíos legales.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN. De un estudio del expediente se observa que, la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación, en concepto de violación directa por omisión de las normas siguientes:

- Ley 18 de 1997, Ley Orgánica de la Policía Nacional; artículo 123 (garantías del procedimiento disciplinario).
- Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo en general;
 - artículo 34 (principios que fundamentan la actuación pública).
 - artículo 35 (establece el orden jerárquico de aplicación de las normas).
 - artículo 37 (casos en los que aplica la supletoriedad de la ley 38 2000).
 - artículo 52 (nulidad absoluta).
 - artículo 139 (término mínimo del periodo de pruebas).
 - artículo 141 (sobre la prueba testimonial).
 - artículo 155 (actos administrativos que deben ser motivados).
- Artículo 8 de la Ley 15 de 1977, que aprueba la Convención Americana de Derechos Humanos.
- Artículo 14 de la Ley 14 de 1976, que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En lo medular los cargos de la violación de estas normas fueron sustentados en faltas al debido proceso, por las siguientes razones:

1. Se omitió conformar la Dirección de Responsabilidad Profesional; organismo competente para investigar la conducta que se le imputaba,

de denigrar la buena imagen la de institución.

2. Falta de motivación del acto de destitución.
3. Omitió establecer el término mínimo para el periodo probatorio. Lo cual le impidió la oportunidad procesal para presentar pruebas y contrapruebas ni permitir a la defensa ejercer el contradictorio.
4. Aplicación indebida del Reglamento Interno de Disciplina al ser incompatible con la Ley Orgánica de la institución; debiendo aplicar supletoriamente la Ley 38 de 2000, en lo relativo al organismo competente para la investigación de la falta.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

A fojas 18 a 19 del expediente, figura el informe explicativo de conducta, en el que se detalla que se destituyó a Celso Rivera, del cargo que desempeñaba como Teniente en la Policía Nacional, con fundamento en el numeral 1 del artículo 133 del Reglamento de Disciplina de la institución, que configura como causal denigrar la imagen de la institución, agravada por la lesión al prestigio de la misma institución, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 54, del mismo cuerpo normativo.

Señala la entidad demandada que la medida adoptada se produjo, luego de que una Junta Disciplinaria Superior; organismo competente frente a este tipo de faltas, recomendara la destitución del señor Celso Rivera, en atención al proceso disciplinario que se le siguió, por supuesta violencia doméstica, situación que sucedió en ejercicio de sus labores, ocasionando escándalo en uniforme, utilizando el vehículo de la institución y involucrando a un subalterno en sus problemas personales; además de demostrar su reincidencia en este tipo de faltas.

En relación a lo anterior, sostiene que se denigró la imagen que todo miembro de la Policía Nacional debe proyectar, ya que esta conducta va en contra de los principios básicos de ética profesional, establecidos en el

Reglamento Disciplinario, basados en la honestidad y la moral, en ejercicio de su responsabilidad pública, de acuerdo con los postulados de lealtad, vocación de servicio, probidad, honradez, responsabilidad, competencia, efectividad, eficiencia, valor civil y transparencia.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal N° 225 de 21 de mayo de 2014, visible a fojas 20 a 24 del dossier, le solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que denieguen las pretensiones formuladas por el demandante.

Sustenta su opinión esencialmente en que, del contenido de las constancias procesales, se tiene que el Capitán Encargado del Grupo Lince de la Zona de la Policía de Veraguas suscribió un informe, a través del cual dejó constancia que el actor había abandonado el puesto de trabajo para dirigirse a un lugar en el que provocó un hecho de violencia doméstica y un escándalo, mientras utilizaba el uniforme y un vehículo de la institución, además, de involucrar a un subalterno en sus asuntos personales. Y que, es reincidente en este tipo de conductas.

Manifiesta que, dentro del proceso disciplinario al que fue sometido ante la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, organismo competente para investigar este tipo de faltas, de conformidad con el artículo 132 del Reglamento Disciplinario de la institución, por lo que concluye, que se le respetaron los derechos que le asistían para su defensa, permitiéndole presentar sus descargos por medio de su defensa técnica.

Sostiene que, luego de escuchar la declaración del demandante, dicho organismo considera que el comportamiento demostrado por el señor Celso Rivera el día de los hechos, infringió el numeral 1 del artículo 133 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, aprobado por medio del Decreto

Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, el cual constituye una falta gravísima, que consiste en denigrar la buena imagen de la institución, fundamento jurídico de la recomendación de la Junta Disciplinario Superior al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, para destituir al señor Celso Rivera.

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

El señor Celso Rivera, que siente su derecho afectado por el Decreto de Personal N° 507 de 11 de julio de 2012, estando legitimado activamente, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala, Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial, para que se declare nula la resolución emitida por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, institución que ejerce la legitimación pasiva.

De igual forma, se solicita la declaratoria de nulidad del acto confirmatorio, Resuelto N° 514-R-506 de 13 de junio de 2013, dictado por la misma autoridad; y como consecuencia, se ordene el reintegro a la posición de la cual fue destituido, y el pago de los salarios dejados de percibir hasta la fecha de su reintegro.

Con base a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto demandado, con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega que no se siguió el debido procedimiento disciplinario, por las razones siguientes:

1. Se omitió conformar la Dirección de Responsabilidad Profesional; organismo competente para investigar la conducta que se le imputaba, de denigrar la buena imagen la de institución.
2. Falta de motivación del acto de destitución.

3. Omitió establecer el término mínimo para el periodo probatorio. Lo cual le impidió la oportunidad procesal para presentar pruebas y contrapruebas y permitir a la defensa ejercer el contradictorio.
4. Aplicación indebida del Reglamento Interno de Disciplina al ser incompatible con la Ley Orgánica de la institución; debiendo aplicar supletoriamente la Ley 38 de 2000, en lo relativo al organismo competente para la investigación de la falta.

Adentrándonos al examen de legalidad del acto, sostiene el actor que no se conformo el organismo competente para iniciar la investigación de la falta. En este aspecto debe señalarse que según lo dispuesto en el artículo 60 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, la Dirección de Responsabilidad Profesional de esta institución, es el ente encargado de investigar las violaciones al procedimiento policial, actos de corrupción, procedimiento de quejas y acusaciones contra los miembros de la Policía Nacional, a fin de determinar si hay o no la existencia de elementos para abrir una causa disciplinaria, que es cuando se levantan cargos y se ejerce la defensa técnica.

Así, una vez culminadas las investigaciones de la Dirección de Responsabilidad Profesional, se rinde el correspondiente Informe de Investigación, solicitando que la Junta Disciplinaria Superior conozca y determine si existió la falta perseguida, en este caso la conducta de denigrar la buena imagen de la institución, contenida en el artículo 133 numeral 1 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional.

Es necesario acotar, que la Junta Disciplinaria es el ente que le corresponde llevar el procedimiento disciplinario para determinar si hubo o no violación del Reglamento, informar de los cargos a quien se le acusa de cometer la infracción e imponer la sanción ha que hubiera lugar.

Ahora, se aprecia en el expediente administrativo que, se inició el proceso disciplinario, con el cuadro de acusación individual confeccionado por el

capitán Eduardo Águila, Encargado del Grupo Lince, Zona de Policía de Veraguas, mediante el cual pone en conocimiento de la Junta Disciplinaria Superior que el señor Celso Rivera abandonó el área asignada de trabajo, en un vehículo del Estado, viéndose envuelto en un caso de violencia doméstica y involucrando a un subalterno y a la imagen de la institución en sus problemas personales; además de mostrar reincidencia en varios tipos de faltas que perjudican la buena imagen de la Policía Nacional, siendo objeto de múltiples sanciones.

Por este motivo, procede con el cuadro de acusación individual para que según las pruebas recabadas sea atendido este caso en la Junta Disciplinaria Superior por incurrir en la falta disciplinaria contenida en el artículo 133, numeral 1, la cual consiste en "denigrar la buena imagen de la institución".

De las constancias procesales, se desprende que no se conformó debidamente el organismo investigativo competente, el cual es la Dirección de Responsabilidad Profesional para dar inicio a la investigación sobre las múltiples faltas que se le imputan al señor Celso Rivera, omitiendo una formalidad esencial en el proceso administrativo disciplinario cursado.

Lo anterior, nos permite concluir que se ha vulnerado el derecho a la defensa adecuada e impedido que el organismo competente, en este caso la Dirección de Responsabilidad Profesional, luego de una investigación objetiva e independiente, levantara los cargos que hubiera lugar, para que la Junta Disciplinaria determinara sobre la existencia o no de las faltas perseguidas.

Bajo este contexto, se advierte que la potestad sancionatoria de toda institución debe ceñirse a los principios generales que rigen el debido proceso constitucional, entre los cuales se encuentra el derecho a la defensa y el debido proceso, que debió ejercerse desde que el momento en que se realiza la fase investigativa de la falta disciplinaria.

Por las razones expuestas, se encuentra probado el cargo de violación alegado por la parte actora del artículo 123 de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la

Policía Nacional, por la inobservancia de las garantías procesales, ya que no consta en el expediente que la Dirección de Responsabilidad Profesional investigara las faltas imputadas al señor Celso Rivera.

Con relación a los demás cargos de violación, presentados por la parte actora, esta Sala por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad de la medida disciplinaria aplicada, no se pronuncia al respecto.

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir, es necesario advertir que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.

Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, que la Ley Orgánica de la Policía Nacional contempla el pago de los salarios caídos, siempre que sean funcionarios de carrera policial que hayan sido reintegrados al cargo que ocupaban por orden judicial, salvo que éste acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneración de conformidad con el artículo 88 de la Ley 18 de 1997.

En este sentido, se observa que el señor Celso Rivera se encontraba ocupando el cargo de Teniente al momento de dictarse el acto impugnado, cargo que pertenece a la carrera policial de acuerdo con el artículo 48 de la ley

orgánica de la Policía Nacional, razón por la cual se encontraba sometido a dicha carrera.

Por lo antes expuesto, debido a que la norma legal permite el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios de la Policía Nacional destituidos y luego reintegrados a sus cargos, este Tribunal Colegiado puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita el actor.

En atención de las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la nulidad del acto demandado, y acceder a la pretensión de reintegro y al pago de los salarios dejados de percibir del señor Celso Rivera desde el momento en que fue destituido de su cargo hasta su reintegro.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** que es ilegal, el Decreto de Personal No. 507 de 11 de julio de 2012 y su acto confirmatorio, ambos emitidos por el Ministerio de Seguridad Pública y, **ORDENA**, el reintegro del señor **CELSO RIVERA**, con cédula de identidad personal No. 9-709-1772, en el cargo que desempeñaba en el momento en que se hizo efectiva la destitución y consecuentemente, el pago de los salarios dejados de percibir desde su destitución hasta la fecha efectiva de su reintegro.

Notifíquese,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


VÍCTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

CON SALVAMENTO DE VOTO

SEILLAN, Gode S...
2015 - 28 mayo
11:35

Procesador de la
Administración
D. [Signature]

1765
4:00 tarde
20 mayo 2015
[Signature]

43

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS RAMÓN FÁBREGA

ENTRADA No.561-13

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO LUIS GONZÁLEZ, EN REPRESENTACIÓN DE CELSO JOSÉ RIVERA ATENCIO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL NO.507 DE 11 DE JULIO DE 2012, DICTADO POR EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Con el respeto acostumbrado, debo manifestar que no comparto la decisión adoptada en el presente proyecto, en el cual se resuelve declarar que es ilegal, el Resuelto de Personal No.507 de 11 de julio de 2012, por considerar que es violatorio del artículo 123 de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, ya que no consta en el expediente que la Dirección de Responsabilidad Profesional investigara las faltas imputadas al señor Celso Rivera.

Al respecto debo manifestar que no estoy de acuerdo con la decisión adoptada, toda vez que el Decreto Ejecutivo No.204 de 3 de septiembre de 1997, por el cual se expide el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, modificado por el Decreto Ejecutivo No.294 de 19 de diciembre de 1997, específicamente en su artículo 74 establece como funciones de las Juntas Disciplinarias, investigar las violaciones al Reglamento Disciplinario; determinar si hubo o no tal violación, informar e imponer la sanción que corresponda según lo establece el Reglamento; y en caso de encontrar mérito para que se efectúe la destitución del investigado, la Junta Disciplinaria Superior rendirá un informe motivado que contenga la recomendación pertinente al Director General, para que éste a su vez la eleve a la instancia correspondiente. Dicho informe deberá estar acompañado del expediente disciplinario original.

44

Por otro lado, el artículo 81 del referido Decreto Ejecutivo establece claramente que la Junta Disciplinaria Superior, conocerá de las Faltas gravísimas que señale el reglamento; el artículo 91 señala que las faltas gravísimas serán de conocimiento del Presidente de la República o de la Junta Disciplinaria Superior, dependiendo del caso; el artículo 93 establece que en todos los casos de faltas gravísimas el superior que tenga conocimiento o haya presenciado la falta, deberá remitir el informe a la Dirección de Responsabilidad Profesional o a la Junta Disciplinaria Superior, según sea el caso, siguiendo el conducto regular.

Así las cosas, debemos manifestar que de acuerdo al contenido del artículo 119 de la Ley 18 de 1997, la Dirección de Responsabilidad Profesional será la encargada de investigar las violaciones de los procedimientos policiales y los actos de corrupción. Por su parte el artículo 122 de la referida ley, establece que a las Juntas Disciplinarias Locales y Superior serán las encargadas de ventilar la comisión de faltas al reglamento disciplinario dependiendo de su gravedad.

Por lo antes expuesto, comparto el criterio emitido por el Procurador de la Administración, en el sentido que al tratarse de una falta gravísima, al tenor de lo dispuesto en el artículo 132 del Decreto Ejecutivo No.204 de 3 de septiembre de 1997, por el cual se expide el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, modificado por el Decreto Ejecutivo No.294 de 19 de diciembre de 1997, la investigación de este tipo de faltas es competencia de la Junta Disciplinaria Superior, dicha norma establece que "las faltas gravísimas son aquellas de competencia del Presidente de la República o de la Junta Disciplinaria Superior, según sea el caso, y podrán ser castigadas con cualesquiera de las siguientes sanciones: a) Arresto no mayor de sesenta (60) días; b) Destitución. La sanción de arresto será impuesta por la Junta Disciplinaria Superior y la de destitución por el Presidente de la República..."

Por lo antes señalado considero que de las constancias del proceso se puede observar que la autoridad demandada actuó conforme al procedimiento especial aplicable al caso en estudio, por lo que no se infringió de manera alguna las

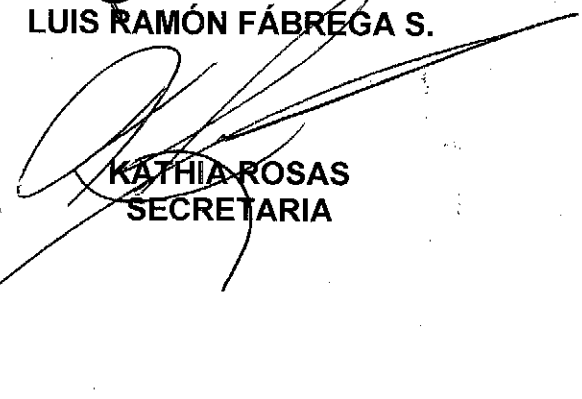
disposiciones señaladas por el demandante y en consecuencia lo procedente en el presente negocio jurídico es declarar que no es ilegal la resolución demandada.

No obstante lo anterior, como quiera que esa no fue la decisión a la que se llegó, dejo consignado respetuosamente que, SALVO EL VOTO.

Fecha ut supra.



LUIS RAMÓN FÁBREGA S.



**KATHIA ROSAS
SECRETARIA**