

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

VISTOS:

El licenciado David M. Santamaría en nombre y representación de OSCAR ANTONIO BARON MADRID ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, el Decreto de Personal N° 495 de 20 de diciembre de 2016, dictado por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Por medio de la resolución de 8 de junio de 2017, se admite esta demanda, por lo que se envía copia de esta al Ministro de Seguridad Pública, para que rinda informe explicativo de conducta, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 33 de 1946 y de igual manera se le corre traslado a la Procuraduría de la Administración, quien interviene en este proceso en defensa de los intereses de la institución pública demandada.

I. PRETENSIÓN DEL DEMANDANTE

A través de esta demanda, el apoderado judicial de OSCAR ANTONIO BARON MADRID solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N°

495 de 20 de diciembre de 2016, mediante el cual se decreta su destitución del cargo de Sargento Primero de la Policía Nacional y su acto confirmatorio. Entonces, a consecuencia de esta declaración, se ordene reintegrar a OSCAR ANTONIO BARON MADRID al cargo de Sargento Primero de la Policía Nacional, con el computo del tiempo de servicio, ascensos correspondientes y los salarios, sobresueldos y demás emolumentos dejados de percibir.

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE CONSIDERAN VIOLADAS Y SU CONCEPTO

El demandante estima que el Decreto de Personal N°495 de 20 de diciembre de 2016, viola las siguientes disposiciones legales:

1. Los artículos 117 y 123 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, "Orgánica de la Policía Nacional", que establece que el Órgano Ejecutivo dictará el reglamento de disciplina aplicable a los miembros de la Policía Nacional y que todo proceso disciplinario deberá observar las garantías del debido proceso, respectivamente.

2. Los artículos 75 y 77, el literal b, del artículo 82 y numeral 1, del artículo 133 del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, "Por el cual se expide el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional" los cuales establecen que las juntas disciplinarias deberán proceder con estricta imparcialidad y profundizar en las investigaciones respectivas; que si no existe fundamento para que dicha junta sancione a la unidad procesada, la decisión se tomará cuando se dicte sentencia judicial definitiva; lo inherente a que entre los deberes y los derechos de los miembros de las Juntas Disciplinarias Superiores, está la de investigar minuciosamente los casos que se le asignen y elaborar el informe y recomendación que corresponda; y que entre las faltas de conducta denominadas gravísimas se encuentra la de denigrar la buena imagen de la institución.

3. El artículo 22 de la Constitución Política, que versa sobre el principio de presunción de inocencia.

En cuanto a las disposiciones legales que se estiman infringidas por el acto administrativo impugnado, es importante hacer la salvedad que el procurador judicial de OSCAR ANTONIO BARON MADRID señala como infringido el artículo 40 del Código de Trabajo; sin embargo, en el libelo de la demanda se transcribe el contenido de otra, que no se compadece con el texto de ninguna de estas; en consecuencia, esta Magistratura desestimaré el examen de esta disposición legal al no corresponder certeramente a ningún texto legal.

Efectuada esta aclaración; esta Magistratura estima que el concepto de la violación de las normas legales citadas por el demandante, al encontrarse íntimamente relacionadas, se puede resumir así:

El apoderado judicial de OSCAR ANTONIO BARON MADRID considera que la Junta Disciplinaria Superior no investigó detalladamente este caso, ni ponderó objetivamente la resolución del tribunal puesto que a través del Auto S.D. N° 15 de 7 de junio de 2016, dictado por el Juzgado Primero de Circuito Ramo Penal del Tercer Circuito Judicial de Panamá, con sede en Chorrera, se dicta sobreseimiento definitivo, objetivo e impersonal a favor de BARON MADRID.

Por tanto, estima que en el proceso penal en el cual fue investigado no configuró delito alguno, por lo que su conducta no se enmarca dentro de la causal 1, del artículo 133 del Decreto Ejecutivo N° 204 de 3 de septiembre de 1997; por tanto, resulta ilegal el Decreto de Personal N°495 de 20 de diciembre de 2016, confirmado a través del Resuelto N° 13-R-13 de 22 de febrero de 2017, dictado por el Ministerio de Seguridad Pública.

III. INFORME DE CONDUCTA RENDIDO POR EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA

A través de la Nota N° 514-DAL-17 de 26 de junio de 2017, el Ministro de Seguridad Pública presenta el informe explicativo de conducta en el cual indica lo siguiente:

"Para tales efectos nos permitimos hacer las siguientes explicaciones a saber: que la destitución del señor OSCAR ANTONIO BARON MADRID, tiene su fundamento legal en la causal de destitución contenida en el 133 numeral 1, del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional que dice "**Denigrar la buena imagen de la Institución**", hecho quedo debidamente acreditado ante la Junta Disciplinaria Superior.

Que mediante informe de novedad confeccionado por el Teniente Medin Villareal jefe de la Seccional Inteligencia de la 10ma. Zona de la policía de Panamá Oeste, donde señala que recibió una llamada telefónica manifiesta una persona de voz masculina que en el Corregimiento de Playa Leona, sector de la Mitra, con dirección hacia la comunidad de Peña Blanca, se mantenía un vehículo tipo camioneta, Rav-4 de color gris matrícula AR-7095, haciendo varios recorridos y que abordó (sic) se mantenían varios sujetos desconocidos los cuales dichos sujetos se había (sic) introducido en los matorrales la cual colinda con el cementerio de la Mitra, con vestimenta oscura. Por lo que se procedió a verificar la veracidad de los hechos.

Que al llegar el sector de la Mitra con Dirección Peña Blanca, se pudo observar a tres ciudadanos con vestimenta oscura que venían saliendo de un potrero que se mantiene en la parte trasera del cementerio de la Mitra, los cuales respondían a los nombre de Víctor Ishiad Cáceres Córdoba, Néstor Javier Castillo Domínguez, Oscar Antonio Barón Madrid.

Que al momento de la detención del señor Oscar Antonio Barón Madrid, se da a la fuga entre los matorrales el cual se lanzó por una hondonada, siendo capturado minutos después por el Sargento 2do. Eduardo Trejos.

Dicho proceso disciplinario, culminó con la recomendación de destitución del prenombrado, por parte de la Junta Disciplinaria, ya que en su descargo se encontró varias contradicciones y el mismo mantenía una mochila de color azul, que al revisarla se encuentra sunchos, cintas adhesivas, un par de esposas y un pasa montaña, el cual no justifica el propósito para los cuales portaba esos accesorios en ese lugar. (Fs. 29-30).

IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

A través de la Vista Número 1481 de 13 de diciembre de 2017, la Procuraduría de la Administración, luego de aclarar que el artículo 64 del Código de Trabajo y el artículo 22 del Estatuto Fundamental, no son aplicables en el caso bajo estudio; se opone a los argumentos expuestos por el demandante, porque la conducta de OSCAR ANTONIO BARON MADRID, resulta contraria a los principios y valores contenidos en el artículo 11 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, "lo cual incide de manera directa en la imagen de la Policía Nacional, habida cuenta que, resulta incomprensible, cómo quien está llamado a hacer cumplir la ley, sea quien,

ante el llamado de la autoridad se dé a la fuga, despojándose, en una actitud que resulta más que sospechosa, de una mochila mientras se le está dando persecución". (F. 54).

Opina que se cumplió con el debido proceso legal, pues la Junta Disciplinaria Superior le permitió presentar sus descargos, respetándosele todas sus garantías procesales. (Cfr. Fs. 55-58).

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA TERCERA

Una vez cumplida con la práctica de las pruebas admitidas, luego de la cual solo la Procuraduría de la Administración presentó sus alegatos de conclusión, esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia procede a resolver la controversia planteada de conformidad con la atribución consagrada en el numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.

En la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción se solicita que se declare nula, por ilegal, el Decreto de Personal N° 495 de 20 de diciembre de 2016, del Ministerio de Seguridad Pública, en virtud del cual se destituye a OSCAR ANTONIO BARON MADRID, del cargo de Sargento Primero de la Policía Nacional al incurrir en la falta disciplinaria contemplada en el numeral 1, del artículo 133 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional. (F. 17).

En tiempo oportuno, esta decisión fue recurrida por OSCAR ANTONIO BARON MADRID y a través del Resuelto N° 13-R-13 de 22 de febrero de 2017, el Ministerio de Seguridad Pública mantiene la decisión adoptada mediante el Decreto de Personal N°495 de 20 de diciembre de 2016. (Fs. 18-19).

Agotada la vía gubernativa, el apoderado judicial de OSCAR ANTONIO BARON MADRID recurre ante esta jurisdicción, ya que considera que la decisión administrativa vulnera los artículos 117 y 123 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997,

Orgánica de la Policía Nacional; y los artículos 75 y 77, el literal b, del artículo 82 y numeral 1, del artículo 133 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional

En este punto, es importante indicar que el demandante cita como infringido el artículo 22 de la Constitución Política; no obstante, reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que es al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a quien le corresponde valorar las supuestas violaciones al ordenamiento constitucional y no a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Así, en resolución de 10 de abril de 2007, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia señala:

“Esta Superioridad coincide con el criterio planteado por el Magistrado Sustanciador al resolver no admitir la acción incoada por el licenciado Rafael Ceballos, pues tal como se indicó en la Resolución de 17 de enero de 2007, corresponde a esta Corporación de Justicia el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan, en el ejercicio de sus funciones, las autoridades públicas. De ahí que, no le corresponde a la Sala Tercera la revisión de actos que sean confrontados contra normas constitucionales, competencia que por disposición de nuestra Carta Magna le está atribuida al Pleno de la Corte Suprema de Justicia”.

Ahora bien, con respecto al resto de las normas legales, este Tribunal procederá a su análisis, previo a las siguientes consideraciones:

El 27 de enero de 2016, la Sala de Guardia de la Sección de Inteligencia, tal como consta en el informe del Jefe de la Seccional de Inteligencia de la 10ma. Zona Policía de Panamá Oeste, de la Dirección Nacional de Inteligencia Nacional, se tiene noticia que un automóvil RAV-4, hizo varios recorridos y que unos sujetos se introdujeron en los matorrales que colindan con el cementerio de La Mitra, hecho por el cual se tenía la noticia que iban a privar de libertad a un ciudadano de la comunidad de Peñas Blancas.

Al localizar el vehículo en mención, se observó a tres sujetos con vestimenta oscura que venían saliendo de un potrero ubicado en la parte trasera del cementerio La Mitra. Se procedió a aprehender a los sujetos; sin embargo, OSCAR ANTONIO BARON MADRID trató de darse a la fuga por los matorrales y durante su

persecución, arrojó una mochila que al ser revisada contenía un pasamontañas de color negro, un gas irritante de color negro, una cuchilla plateada con chocolate, un cuchillo de metal con cubierta y empuñadura de color negro, un guante de color negro, tres cintas adhesivas, unos sunchos plásticos de color crema, un llavero con varias llaves y par de esposas de metal.

Por este hecho, se inició una investigación penal; pero, mediante el Auto S.D. N° 15 de 7 de junio de 2016, dictado por el Juzgado Primero de Circuito de Ramo Penal del Tercer Circuito Judicial de Panamá, La Chorrera, se dicta sobreseimiento definitivo objetivo e impersonal, a favor de OSCAR ANTONIO BARON MADRID, puesto que no logró acreditarse la comisión de algún delito.

No obstante, este Tribunal acota que sin bien en la jurisdicción penal se dictó un auto de sobreseimiento definitivo objetivo e impersonal a favor de OSCAR ANTONIO BARON MADRID, es puntual indicar que en esta jurisdicción se sanciona una conducta típica, antijurídica y culpable en contra de un bien jurídico protegido por la sociedad; mientras que, la jurisdicción administrativa disciplinaria tiene como propósito que los servidores públicos cumplan con sus deberes y derechos, cuya inobservancia acarrea la aplicación de medidas administrativas disciplinarias por la autoridad nominadora.

Al respecto, el autor colombiano Esiquio Manuel Sánchez Herrera en su obra "Dogmática Practicable del Derecho Disciplinario", al establecer las diferencias entre el derecho penal y el derecho disciplinario; señala que la primera, tiene como finalidad la penalización de la conducta, "cumple con los fines de prevención general, retribución justa, prevención social y protección al condenado. Afecta el derecho fundamental a la libertad, el patrimonio económico y la prohibición del ejercicio de las funciones públicas". En el derecho administrativo, en el caso de ser una causa disciplinaria, "tiene función preventiva y correctiva para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados

internacionales, que se deben observar en ejercicio de la función pública”.

(Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez. Bogotá. Colombia. 2005. Pág. 23).

Esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha señalado las diferencias que existen entre ambas jurisdicciones, de las cuales nos permitimos citar la sentencia de 19 de marzo de 2009, que expresa:

“Cabe recordar que el proceso disciplinario no sólo difiere del proceso penal en su naturaleza, sino que tanto su finalidad como su tramitación son totalmente distintos. De allí entonces, que la doctrina establezca el hecho de que sea posible procesar y sancionar penal y disciplinariamente a un individuo, en atención a que las sanciones de carácter disciplinario son impuestas independientemente, de la responsabilidad civil o penal que la conducta de carácter indisciplinario pueda acarrear.

La Corte Suprema ha manifestado que el procedimiento disciplinario no está sujeto a las mismas garantías que el proceso penal, y al explicar la diferencia entre el derecho penal y el proceso disciplinario, manifestó lo siguiente:

“También ha advertido la Corte cierta confusión entre el derecho penal y el poder disciplinario. Algunos demandantes tienden a creer que el poder disciplinario es una manifestación o una modalidad del derecho penal, sujeta a todas las prerrogativas o garantías de éste. Pero ello no es así. Todos los autores que tratan la materia hacen constar que el poder discrecional no forma parte del derecho penal.

Así CAPITANT define el poder disciplinario en los siguientes términos:

“Competencia del superior jerárquico o de órganos representativos de los cuerpos políticos, judiciales, administrativos o profesionales, para aplicar sanciones apropiadas, extrañas al orden penal, a aquellas personas que, colocadas bajo su autoridad o control, han faltado a los deberes profesionales o han adoptado una actitud capaz de comprometer el buen nombre del cuerpo al que pertenecen (CAPITANT, Henri. Vocabulario Jurídico, trad. española, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1966, p. 32. (Subraya la Corte)

A su vez, SIERRA ROJAS, al tratar del poder disciplinario, afirma lo siguiente:

“No debe confundirse el poder disciplinario con el derecho penal aunque los dos tengan como carácter el de ser procedimiento de represión para fines sociales. El derecho penal se aplica a todos, el poder disciplinario sólo a los funcionarios o empleados en el ejercicio de su cargo. Las sanciones penales deben estar precedidas de las garantías constitucionales, en cambio el poder disciplinario implica procedimientos más atenuados, con una estimación discrecional...” (SIERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 5a. ed., 1972, México, t. I, pp. 472-73). (Sentencia de 20 de octubre de 1995)”

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso-Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución N°0664 del 23 de julio de 2007, emitida por la Dirección General del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), que resuelve destituir del cargo de educadora a Marta Leticia

Higuero, así como tampoco lo es el acto confirmatorio y, en consecuencia, NIEGA las pretensiones de la recurrente”.

Por consiguiente, la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional inició un proceso disciplinario en atención a que OSCAR ANTONIO BARON MADRID, incumplió con las normas de disciplina de la Policía Nacional, con lo cual denigró la buena imagen de la institución.

En el expediente administrativo consta que el 28 de enero de 2016, la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional llevó a cabo una audiencia, en la que estuvo presente OSCAR ANTONIO BARON MADRID y su defensa técnica y al finalizar esta, concluye:

“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 que demuestre la responsabilidad **Sargento 1ro. 16287 Oscar Barón**, en cuanto a los cargos que se señalan, ya que es un hecho cierto que al momento que la unidad fue detenida por las unidades del DIP, al solicitar sus documentos, este sale corriendo dándose a la fuga por un potrero y al ver a las unidades del Servicio Nacional de Frontera, que rodeó el lugar de los hechos, se desvía tirándose por el terreno de una residencia siendo detenido por el Agente Alexis Reyes.

Al hacer todo el análisis de los descargos encontramos varias contradicciones entre lo manifestado por el Sargento Barón y el Agente Castellero, por lo que no justifica su conducta, la cual es clara ha denigrado la imagen de la institución, por todo su comportamiento desplegado.

Que al momento que el Sargento 1ero. 16287 Oscar Barón, sale corriendo lanza una mochila azul con la inscripción del Meduca, que al momento de ser revisada por él (sic) las unidades mantenía sunchos, cinta adhesiva, un par de esposas y un pasa montaña, los cuales no justifica el propósito para los cuales portaba esos”. (F. 275 del expediente administrativo).

A foja 272 del expediente administrativo, reposa el Oficio /JDS/212/16 de 29 de enero de 2016, mediante el cual el Presidente de la Junta Disciplinaria Superior, recomienda elevar al Ministro de Seguridad Pública, la destitución del cargo de OSCAR ANTONIO BARON MADRID.

Es significativo indicar que la Policía Nacional no puede permitir que sus miembros se desvíen de sus grandes y nobles cometidos; no obstante, para este

Tribunal ha quedado claro que el actuar de BARON MADRID dejó en entredicho el buen nombre de esta institución, ya que su conducta desdice el comportamiento que toda unidad policial debe observar: lealtad, vocación de servicio, honradez, responsabilidad, eficiencia, valor y transparencia en su actuar, valores que se enmarcan en los artículos 8 y 16 de la Ley 18 de 1997.

En relación con la conducta incorrecta de un servidor de la Policía Nacional, en sentencia de 6 de septiembre de 2002, esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, señaló:

"Las unidades policiales como agentes de la autoridad tienen el deber constitucional y legal inexorable de proteger en su vida honra y bienes de los asociados nacionales y extranjeros que se encuentren en el territorio de la República; por lo que su conducta está sometida al principio de legalidad y los patrones que califican el desempeño o función de todo servidor público (competencia, lealtad, moralidad), con la exigencia adicional que son responsables de la seguridad ciudadana, requerimiento que es incompatible con un comportamiento licencioso, ilícito ya sea disciplinario o penal.

Estos principios de conducta lejos de constituir normas programáticas legales y reglamentarias son de carácter operativo, por lo que constriñen la voluntad del servidor público policial." (Partes: Mario Findlay Vs. Ministerio de Gobierno y Justicia).

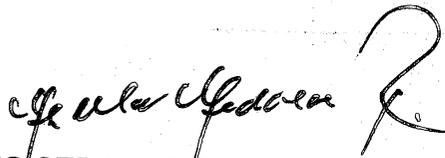
En consecuencia, estimamos que no se produce la alegada infracción a los artículos 117 y 123 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, como tampoco a los artículos 75 y 77, el literal b, del artículo 82 y numeral 1, del artículo 133 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, porque la decisión de destituir a OSCAR ANTONIO BARON MADRID es correcta ya que con su actuar denigró el buen nombre de esta institución.

Aunado a lo anterior, este proceso administrativo disciplinario se surtió conforme a las pautas legales, toda vez que esta falta gravísima de conducta fue juzgada por la autoridad administrativa competente, es decir, la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, audiencia en la cual estuvo acompañado por su defensa técnica y en la que además, se le brindó la oportunidad para que presentase sus descargos. Asimismo, fue debidamente notificado de dicha decisión y tuvo la oportunidad de recurrir esta, ante la autoridad administrativa correspondiente.

VI. PARTE RESOLUTIVA

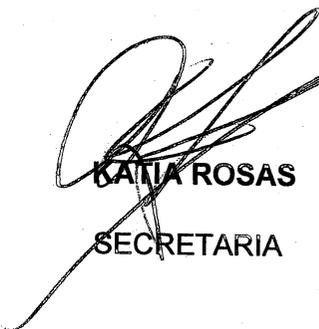
En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA NO ES ILEGAL**, el Decreto de Personal N°495 de 20 de diciembre de 2016, dictado por el Ministerio de Seguridad Pública.

Notifíquese,

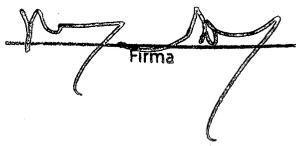

CÉCILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 7 DE enero DE 20 19
A LAS 8:28 a.m. DE LA mañana
A Quemador de la Administración


Firma