REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

EXPEDIENTE N° 430-19 **MAGISTRADO LUIS R. FÁBREGA S.**

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN PRESENTADA POR EL LICENCIADO RODOLFO PINZÓN PEREIRA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE GREGORIO ALVARADO LÓPEZ, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL N° 452 DE 20 DE DICIEMBRE DE 2016, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, SU ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

Panamá, veintisiete (27) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado Rodolfo Pinzón Pereira, actuando en nombre y representación de GREGORIO ALVARADO LÓPEZ, presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 452 de 20 de diciembre de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fs. 3-14 del expediente judicial).

Una vez repartida la acción ensayada, el Magistrado Sustanciador procedió a hacer el escrutinio de admisibilidad, para lo cual dictó la Resolución fechada 5 de julio de 2019, mediante la cual se admitió la misma; se envió copia al Ministerio de Seguridad Pública para que rindiera un informe explicativo de conducta; y se le corrió traslado al Procurador de la Administración (Cfr. f. 19 del expediente judicial).

Luego de ello, se continuaron los trámites procesales correspondientes, encontrándose el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el derecho que fundamentan las pretensiones de la parte actora, así como la posición que al respecto tiene el funcionario acusado, y quien representa sus intereses, el Procurador de la Administración.

grave consistente en denigrar la buena imagen de la institución. Sin embargo, alega que dicho funcionario carece de competencia para recomendar la aplicación de una sanción disciplinaria a la unidad policial, ya que ello le corresponde a la Junta Disciplinaria Superior, destacando en tal sentido que: *"...con fundamento en la recomendación dada por el investigador HERNÁNDEZ en su informe de investigación, sin carecer de competencia para ello, mediante decreto de personal se destituyó al comisionado Alvarado"* (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

Sigue diciendo, que las constancias procesales acreditan que en el incidente ocurrido en La Cresta la noche del 23 de octubre de 2015, producto del cual resultaron heridas varias personas, no tuvo participación alguna su representado, pues, aparte que su vehículo no fue encontrado cerca del lugar de los hechos, el mismo fue aprehendido dentro de la Iglesia Hossana y en compañía de Juan de Dios Morales Navarro, su vecino. Agrega, que ni a su poderdante ni a su arma se le hizo prueba de señales de pólvora, y que lo que demuestran las pruebas documentales y testimoniales recabadas durante la investigación, es que ésta se llevó a cabo en detrimento del debido proceso, *"...ya que los investigadores de la DRP impidieron que se le tomara testimonio al principal testigo ocular de los hechos y que acompañaba al Comisionado Alvarado el día y hora en que fue detenido..."* (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la representación judicial del demandante estima que se han violado las siguientes normas legales:

1. El artículo 49 de la Ley 18 de 1997, el cual establece que quedan sometidos a la carrera policial, los miembros de la Policía Nacional que en virtud de nombramiento, tomen posesión del cargo y presten juramento.

En opinión de la parte actora, esta disposición ha sido infringida por lo siguiente:

> "En el presente caso consta que al momento de su destitución el demandante GREGORIO ALVARADO LÓPEZ ostentaba el cargo de COMISIONADO, máximo cargo de la carrera policial y por tanto gozaba de la condición de inamovilidad en el cargo.

Bajo estas circunstancias la destitución del comisionado es violatoria de la disposición legal citada y por tanto, su destitución fue contraria al debido proceso pues era inamovible en el cargo" (Cfr. f. 11 del expediente judicial).

2. El numeral 2 artículo 96 de la Ley 18 de 1997, según el cual, una de las causas por las que un miembro de la Policía Nacional puede pasar del estado de servicio activo al de disponibilidad una sanción disciplinaria que no implique destitución, es la existencia de una causa penal que lleve consigo la separación del cargo hasta que se dicte sentencia definitiva.

A juicio del abogado del recurrente, esta norma ha sido violada: *"...porque consta en el expediente de personal de Recursos Humanos de la POLICÍA NACIONAL que el demandante fue separado del cargo por orden dictada del señor Fiscal RAFAEL BALOYES, Fiscal Superior contra la delincuencia organizada desde del cargo en activo (sic) el 2 de septiembre de 2016. Por lo que al momento de su destitución ocurrida dos meses después, el demandante ALVARADO LÓPEZ se encontraba en un estado de disponibilidad y por tanto la Junta Disciplinaria Superior no esperó el resultado de la investigación de la Fiscalía por lo que se adelantó violando la presunción de inocencia del demandante cuando lo conforme a la ley era la separación provisional y la no la destitución (sic). Al actuar así incurre en la violación in comento."* (Cfr. fs. 11-12 del expediente judicial).

3. El artículo 123 de la Ley 18 de 1997, el cual dispone que el procedimiento disciplinario deberá observar las garantías del debido proceso; que la investigación estará a cargo de la DRP, cuya finalidad es velar por el profesionalismo y el alto grado de responsabilidad de los miembros de la Policía Nacional; y que concluidas la investigación, la DRP someterá el caso a la Junta Disciplinaria correspondiente, que decidirá al respecto.

Argumenta el apoderado judicial del actor, que esta disposición legal *"...fue violada de manera directa porque el investigador de la DRP teniente JOSÉ HERNÁNDEZ, quien en vez de someter la investigación disciplinaria concluida a*

que había sometido el comisionado ALVARADO expuso que la falta disciplinaria imputada al comisionado era un hecho cierto y comprobado así como también su participación en los hechos abrogándose una facultad que la ley no le confiere...No le tocaba al funcionario policial de la DRP llegar a conclusiones ni hacer recomendaciones de acreditación de faltas disciplinarias" (Cfr. fs. 12-13 del expediente judicial).

En su alegato de conclusión, la parte actora reitera los hechos y omisiones en que fundamenta su demanda de plena jurisdicción, así como los argumentos en que sustenta los cargos de ilegalidad que le endilga al Decreto de Personal N° 452 de 20 de diciembre de 2016 (Cfr. fs. 55-61 del expediente judicial).

II. Informe de conducta requerido al funcionario acusado.

Mediante la Nota N° 0586-OAL-19 de 9 de julio de 2019, el Ministro de Seguridad Pública, rindió un informe explicativo de conducta, en el cual señaló lo siguiente:

> "El proceso disciplinario seguido al Comisionado 10123 GREGORIO ALVARADO inició el día 23 de octubre de 2015, por conducto de la Dirección de Responsabilidad Profesional (DRP) de la Policía Nacional, por información recibida del Capitán 10587 César Pittí de servicio en la DIJ en la División de Delitos Contra el Patrimonio, informando que se mantenía en el sector de la Cresta en la Vía España, lugar donde se produjo un intercambio de disparos resultando heridos varios sujetos y donde se encontraba involucrado el Comisionado GREGORIO ALVARADO LÓPEZ, para que se apersonara personal de la DRP e iniciara las investigaciones.
>
> La información recabada por los investigadores de la Dirección de Responsabilidad Profesional (DRP) da cuenta de la existencia de tres (3) personas heridas en el intercambio de disparos, respondiendo a los nombres de REYNER ISAAC LASPRILLA DUARTE...ÁLVARO GRAYS LEE...e ISRAEL MORALES...los cuales se mantenían estables en el Hospital Santo Tomás y también resultó herido el Miembro No Juramentado de la Policía Nacional WILFREDO BONILLA, quien se mantenía en el operativo de seguimiento, quien se encontraba estable, y el Comisionado GREGORIO ALVARADO, se encontraba en la sede de la Dirección Nacional de Investigaciones de la Policía Nacional a órdenes de la Fiscalía.
>
> Que producto de los hechos, el Ministerio Público inicia de oficio las investigaciones por el supuesto delito Contra la Vida y la Integridad Personal, donde los participantes quedan a órdenes de la

Fiscalía Auxiliar, incluyendo al Comisionado GREGORIO ALVARADO LÓPEZ.

En virtud de lo anterior, se lleva a cabo una investigación interna de carácter disciplinario, dirigida por la Dirección de Responsabilidad Profesional, conforme lo establece el artículo 129 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, que detalla lo siguiente:

...

Que una vez concluye la investigación disciplinaria interna, que recomienda que le sea aplicada la falta disciplinaria de orden gravísima de conducta, contenida en el artículo 133 numeral 1 del Decreto Ejecutivo N°204 de 3 de septiembre de 1997...

Remitido el informe a la Junta Disciplinaria Superior para la evaluación de la investigación y decisión por la falta disciplinaria cometida, se celebra la Junta Disciplinaria Superior el día 11 de mayo de 2016, donde se apersonó el Comisionado GREGORIO ALVARADO LÓPEZ, a quien se proporcionó defensa técnica para cumplir con la garantía constitucional del derecho a la defensa, además pudo hacer sus descargos en la audiencia, por lo que se dio cumplimiento al debido proceso legal establecido en nuestra Constitución Política, por lo que luego del análisis de los hechos y la falta disciplinaria, se finaliza el acto con la Recomendación de Destitución del cargo por violentar el artículo 133 numeral 1 del Decreto Ejecutivo N° 204 de 3 de septiembre de 1997.

Elevado al señor Presidente de la República, se emite el Decreto de Personal N°452 de 20 de Diciembre de 2016 por medio del cual se Destituye de su cargo como Comisionado 10123 GREGORIO ALVARADO LÓPEZ...de servicio en la Policía Nacional, por violación al artículo 133 numeral 1 del Decreto Ejecutivo N° 204 de 3 de septiembre de 1997...

...

Por todo lo anterior, podemos indicarle con todo respeto, que la Policía Nacional, a través de su ente de investigación interna y su Tribunal Colegiado de Disciplina, respetaron las garantías constitucionales y el debido proceso legal al Comisionado GREGORIO ALVARADO LÓPEZ, aplicando acertadamente la sanción disciplinaria correspondiente por la falta cometida, conforme al principio de estricta legalidad que impera para los actos administrativos..." (Cfr. fs. 21-23 del expediente judicial).

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y ALEGATO DE CONCLUSIÓN POR EL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista N° 974 de 13 de septiembre de 2019, a través de la cual contestó la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva declarar que no es ilegal el Decreto de

Personal N° 452 de 20 de diciembre de 2016, emitido por el MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones formuladas; criterio que, en lo medular, sustentó de la siguiente manera:

> "...se concluye que la destitución de Gregorio Alvarado López 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 emplear esa medida. Igualmente, se respetaron las garantías del debido proceso y el 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. Una vez culminados dichos trámites administrativos, el resultado fue remitido a la Junta Disciplinaria Superior, cuyos miembros, previa verificación de la falta, recomendaron al Órgano Ejecutivo proceder a su destitución, lo que nos permite determinar que no sea han violado las disposiciones invocadas en la demanda, de ahí que los cargos de infracción que aduce el ex servidor deben ser desestimados por la Sala Tercera..." (Cfr. fs.28-29 del expediente judicial).

En su alegato de conclusión, contenido en la Vista N° 079 de 21 de enero de 2020, el Procurador de la Administración reiteró los argumentos que dieron sustento a su contestación de la demanda; y al hacer alusión a la actividad probatoria desplegada en el presente proceso, anotó que las pruebas aportadas por la parte actora no logran acreditar los cargos de ilegalidad invocados en la demanda (Cfr. fs. 62-69 del expediente judicial).

CONSIDERACIONES Y DECISÓN DE LA SALA TERCERA

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de la legalidad de los actos administrativos que le otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1943, procederá a resolver, en el fondo, la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el Licenciado Rodolfo Pinzón Pereira, en nombre y representación de GREGORIO

ALVARADO LÓPEZ, cuyo propósito es que se hagan las siguientes declaraciones:

1) Que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 452 de 20 de diciembre de 2016, mediante el cual el MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA destituyó al Comisionado ALVARADO LÓPEZ, por haber incurrido en la falta grave de denigrar la buena imagen de la institución, regulada en el artículo 133, numeral 1, del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, así como su acto confirmatorio, a saber, el Resuelto N° 232 de 2 de abril de 2019, emitido por la referida entidad pública;

2) Que se ordene el reintegro del Comisionado ALVARADO LÓPEZ al cargo que ocupaba en esa institución;

3) Que se le paguen los salarios y demás emolumentos dejados de percibir, desde la fecha de su destitución hasta la de su reintegro; y

4) Que los citados actos administrativos sean eliminados de su expediente de personal.

Para ello, esta Colegiatura hará un breve recuento de los hechos que emanan del caudal probatorio incorporado al presente proceso, y luego indicará las razones y los fundamentos legales que motivan su decisión. Lo anterior, de conformidad con el artículo 990 del Código Judicial, sobre las reglas de conformidad con las cuales se dictarán las sentencias, norma aplicable supletoriamente en este tipo de procesos por así disponerlo el artículo 57c de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

RELACIÓN DE LOS HECHOS QUE HAN SIDO COMPROBADOS:

Producto de una íntegra y objetiva revisión tanto del expediente judicial, como del expediente administrativo remitido por el Ministerio Seguridad Pública, se determina que la DRP inició una investigación disciplinaria contra el Comisionado de la Policía Nacional GREGORIO ALVARADO LÓPEZ, ya que el mismo se encontraba involucrado en un intercambio de disparos que tuvo lugar en

La Cresta, corregimiento de Bella Vista, distrito y provincia de Panamá, el 23 de octubre de 2015, del cual resultaron heridas tres personas. Como consecuencia de este incidente, la Procuraduría General de la Nación también dio apertura a una investigación por la comisión del delito Contra la Vida y la Integridad Personal, quedando los involucrados, incluyendo al Comisionado ALVARADO LÓPEZ, a órdenes del Ministerio Público.

A dicha investigación disciplinaria se incorporaron: varios informes de comisión, de novedad y secretariales suscritos por investigadores de la DRP; declaraciones; copia autenticada del proceso penal contenido en el Expediente N° 2872-15, por el supuesto delito Contra la Vida y la Integridad Personal, relacionado con la investigación disciplinaria seguida a la referida unidad policial, dentro de la cual reposan inspecciones oculares, registros y allanamientos de vehículos, **y el resultado de la prueba de Ion Scan realizada al vehículo de propiedad del mencionado miembro de la Policía Nacional, marcando positivo para la droga conocida como cocaína** (Cfr. fs. 441-444 del antecedente).

Con base en lo anterior, la DRP elaboró el Cuadro de Acusación Individual contra el Comisionado GREGORIO ALVARADO LÓPEZ, por haber incurrido en la falta grave contemplada en el artículo 133, numeral 1, del Decreto N° 204 de 1997, que consiste en denigrar la buena imagen de la institución; luego de lo cual se elaboró el correspondiente Informe de Investigación Disciplinaria N° 252-16 de 4 de abril de 2016, mismo que fue remitido a la Junta Disciplinaria Superior.

Este cuerpo colegiado llevó a cabo la audiencia el 11 de mayo de 2016, la cual concluyó con la recomendación al Órgano Ejecutivo de la destitución del Comisionado ALVARADO LÓPEZ, al considerar que la falta disciplinaria que le había sido endilgada había quedado plenamente acreditada (Cfr. fs. 418-434 del antecedente).

Tal recomendación fue puesta en conocimiento del Director de la Policía Nacional, quien, a su vez, remitió la misma al Ministro de Seguridad Pública.

Posteriormente se emite el Decreto de Personal N° 452 de 20 de diciembre de 2016, mediante el cual se destituye a GREGORIO ALVARADO LÓPEZ del cargo de Comisionado que desempeñaba en la Policía Nacional, por haber incurrido en la falta grave de denigrar la buena imagen de la institución, contemplada en el numeral 1 del artículo 133 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional.

Contra el citado acto administrativo, el recurrente interpuso Recurso de Reconsideración, que fue decidido por el Ministerio de Seguridad Pública mediante el Resuelto N° 232 de 2 de abril de 2019, confirmando el Decreto de Personal N° 452 de 20 de diciembre de 2016, acto administrativo con el cual agota la vía gubernativa y acciona ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

RAZONES Y FUNDAMENTOS LEGALES:

Descrito el contexto dentro del cual se promueve la presente demanda de plena jurisdicción, los suscritos consideran necesario señalar que en constante jurisprudencia, por ejemplo, la Sentencia fechada 3 de mayo de 2018, la Sala Tercera ha señalado que *"La jurisdicción contenciosa administrativa se activa en base al **principio de justicia rogada**, en el sentido que las partes son las que delimitan la materia y las pretensiones que deben ser objeto de análisis por parte del Tribunal. Entre estas delimitaciones está la de que **esta Sala de la Corte debe fallar en base a las normas citadas por la parte actora como infringidas por el acto administrativo y en atención a su concepto de infracción.**"* (La negrilla es nuestra).

Lo anterior, implica que el examen de legalidad de un acto administrativo, como el que se impugna en este caso, se efectuará en atención a cada una de las normas legales y/o reglamentarias que se aducen infringidas y a los argumentos en que se fundamenta tal infracción.

He aquí la importancia de que la parte actora invoque las normas legales y/o reglamentarias que, a su juicio, han sido violadas por el acto administrativo impugnado, y la exposición lógica y clara de las razones por las cuales este último

entra en choque con cada una de ellas, ya que ello es lo que va a delimitar y orientar el análisis que el Tribunal debe realizar al momento de pronunciarse en el fondo.

Dicho esto, observa esta Colegiatura que la primera norma que la parte actora estima violada es el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, el cual es del tenor siguiente:

> "**Artículo 49.** Quedan sometidos a la carrera policial, los miembros de la Policía Nacional que, en virtud de nombramiento, tomen posesión del cargo y presten juramento de conformidad con la Ley.
> Los miembros de la Policía Nacional son servidores públicos que, en virtud de nombramiento, de forma permanente prestan servicio de orden público a la comunidad nacional, y reciben remuneración con fondos del Estado fijados en el Presupuesto General del Estado."

Al respecto, argumenta el apoderado judicial del actor que al ostentar el cargo de Comisionado de la Policía Nacional, que es el máximo cargo de la Carrera Policial, GREGORIO ALVARADO LÓPEZ *"...gozaba de la condición de inamovilidad en el cargo"* (Cfr. f. 11 del expediente judicial).

Salta a la vista que el demandante parte de la errada concepción que por pertenecer a la Carrera Policial, un miembro de la Policía Nacional no puede ser removido del cargo.

En tal sentido, amerita aclararse que al quedar sometido a la Carrera Policial, el miembro de la Policía Nacional no podrá ser removido del cargo con fundamento en la potestad discrecional de la autoridad nominadora, **pero sí por haber incurrido en la comisión de una falta disciplinaria, debidamente comprobada en el curso de un procedimiento administrativo en el que se le hayan garantizado todos sus derechos, como efectivamente ocurrió en este caso**, aspecto éste en el cual ahondaremos más adelante.

Sobre el particular, vale destacar que el artículo 107 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en concordancia con el artículo 103, numeral 2, del mismo cuerpo normativo, establece lo siguiente:

> "**Artículo 107.** Los miembros de la Policía Nacional que pertenezcan a la carrera policial, **gozarán de estabilidad en su cargo, y sólo**

podrán ser privados de ella conforme lo establece el artículo 103 de esta Ley."

"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:

1. Haber sido condenado mediante sentencia judicial ejecutoriada por la comisión de un delito doloso que conlleve pena de prisión.
2. **Por decisión disciplinaria ejecutoriada, tras la violación de los preceptos establecidos en la presente Ley o en sus reglamentos."**

En la situación bajo examen, resulta claro que el miembro de la Policía Nacional perteneciente a la Carrera Policial, Comisionado ALVARADO LÓPEZ, fue destituido en atención al segundo supuesto previsto por la norma legal citada, esto es, producto de un procedimiento disciplinario seguido en su contra por haber incurrido en la falta gravísima de conducta de denigrar la buena imagen de la institución, regulada en el numeral 1 del artículo 133 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, definida por la Junta Disciplinaria Superior, como *"...aquel momento en que por actuaciones de sus unidades policiales, se dé una situación ilegal, inmoral o contraria a cualquier principio ético y de formación policial donde la misma sea percibida u observada, tanto por terceros a la institución, como para lo interno de ésta dando como resultado la lesión al prestigio de la misma"* (Cfr. f. 420 del expediente administrativo).

Por lo antes expuesto, concluye esta Sala que de ninguna manera se ha producido la infracción del artículo 46 de la Ley 18 de 1997.

Continuando con el examen de legalidad, vemos que la segunda disposición jurídica que la parte actora aduce infringida es el numeral 2 del artículo 96 de la Ley 18 de 1997, cuyo texto reza así:

"**Artículo 96.** Las causas por las que un miembro de la Policía Nacional puede pasar del estado de servicio activo al de disponibilidad, son las siguientes:

...

2. Causa penal, que lleve consigo la separación provisional del cargo hasta que se dicte sentencia definitiva.

...".

Sobre el particular, alega el demandante que el Comisionado GREGORIO ALVARADO LÓPEZ, por órdenes del Fiscal Superior Contra la Delincuencia Organizada, fue separado provisionalmente del cargo; sin embargo, fue destituido antes de que se dictara la sentencia definitiva, violando de esta manera el principio de presunción de inocencia.

Este Tribunal también descarta la vulneración del citado artículo, puesto que el hecho que el proceso penal instruido contra el Comisionado ALVARADO LÓPEZ no hubiese concluido con una sentencia definitiva, ello de ninguna manera impedía que el mismo fuese sancionado disciplinariamente por la falta gravísima de conducta en la que hubiese incurrido. Es fundamental acotar aquí que el proceso penal no determina el resultado del proceso disciplinario, tal como se desprende de los artículos 129 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional y 9 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, los cuales dicen así:

> "**Artículo 129.** La iniciación de una causa penal contra un miembro de la Policía Nacional, **no impedirá la incoación y tramitación del proceso disciplinario correspondiente, que se resolverá de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento de disciplina.**"
>
> **Artículo 9.** Las sanciones establecidas en este Reglamento se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil a que pueda quedar sujeto el miembro de la Policía Nacional por el hecho cometido y de los cargos que le puedan ser formulados por daños ocasionados al patrimonio de la institución o de terceros."

En este orden de ideas, es preciso indicar que en reiterada jurisprudencia de este Tribunal se ha dicho que la instrucción y la responsabilidad penal tienen principios y fines totalmente independientes de la instrucción y la responsabilidad administrativa-disciplinaria, además de que en dichas esferas del Derecho Penal y Derecho Administrativo se tutelan bienes jurídicos distintos y sus resultados también tienen repercusiones diferentes. Es por ello, que las decisiones que resulten en estas jurisdicciones (penal o administrativa) no son vinculantes entre sí, ni deben interferir en la objetividad de la ponderación que de ella haga cada operario jurídico.

A manera de ejemplo, nos permitimos citar la parte medular de los siguientes fallos:

Sentencia de 17 de septiembre de 2019

"En este punto, debemos mencionar que, no es necesario la sentencia penal para que se produzca la sanción disciplinaria, ya que las sanciones impuestas obedecen a ordenamientos de naturaleza distintos, que protegen bienes jurídicos diferentes, quedando demostrado en la investigación disciplinaria que la actuación del ex-funcionario está directamente vinculada a actos irregulares que no son propios de un uniformado y conllevan al desprestigio de la imagen de la institución, por lo que no está llamado a prosperar el cargo de violación de los artículos 77 y 133, numeral 1, ambos del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, ya que al comprobarse la falta perseguida, la entidad administrativa no tenía que esperar un pronunciamiento de la jurisdicción penal, para aplicar la medida disciplinaria de destitución en este caso.

Sentencia de 15 de noviembre de 2018

"En lo que respecta a la ausencia de un proceso penal en el que se haya condenado a NÉSTOR JAVIER CASTILLERO DOMÍNGUEZ, es puntual hacer la distinción que la jurisdicción penal 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."

En virtud de lo anterior, esta Sala también desestima la alegada violación del artículo 96 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional.

Por último, el abogado del demandante estima que con la emisión del Decreto de Personal N° 452 de 20 de diciembre de 2016, objeto de reparo, se ha violado el artículo 123 de la Ley 18 de 1997, cuyo tenor es el siguiente:

"**Artículo 123.** El procedimiento disciplinario deberá observar las garantías del debido proceso.
La investigación disciplinaria estará a cargo de la dirección de responsabilidad profesional, que tiene la finalidad de velar por el profesionalismo y alto grado de responsabilidad de los miembros de la Policía Nacional.
Concluidas las investigaciones, la dirección de responsabilidad profesional someterá el caso a la junta disciplinaria correspondiente, que decidirá al respecto."

Al explicar por qué, a su juicio, la norma legal citada ha sido vulnerada por el aludido acto administrativo, aquél alega que el investigador de la DRP, Teniente José Hernández, concluyó que había quedado acreditada la falta gravísima de

conducta imputada al Comisionado ALVARADO LÓPEZ; sin embargo, el mismo no está facultado por ley para emitir conclusiones ni recomendaciones.

Efectivamente, el artículo 123 de la Ley 18 de 1997, en concordancia con el artículo 90 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, adscribe a la DRP la función de investigar las violaciones, por parte de los miembros de la Policía Nacional, a la ley y a los reglamentos de la Policía Nacional.

Y es exactamente el ejercicio de tal función lo que se desprende de las constancias procesales que reposan tanto en el expediente judicial como en el expediente administrativo, en el sentido que la DRP se encargó de practicar las diligencias tendientes a determinar si, a raíz del intercambio de disparos ocurrido el 23 de octubre de 2015 en el sector de La Cresta, ciudad de Panamá, hecho en el que resultó involucrado el Comisionado GREGORIO ALVARADO LÓPEZ, éste había incurrido en la comisión de alguna falta disciplinaria que acarreara su respectiva sanción.

En el caso en estudio, al concluir las investigaciones, la DRP elaboró y remitió a la Junta Disciplinaria Superior el Informe de Investigación Disciplinaria N° 252-16 de 4 de abril de 2016, en el cual se hace una síntesis de los resultados de las diligencias llevadas a cabo; sin embargo, no fue la DRP, sino la Junta Disciplinaria Superior la que luego de evaluar las pruebas incorporadas a la causa disciplinaria, así como los descargos del Comisionado ALVARADO LÓPEZ y los argumentos de su defensor técnico, consideró que se configuraba la falta gravísima de conducta tipificada en el numeral 1 del artículo 133 del Reglamento Interno de la Policía Nacional, esto es, denigrar la buena imagen de la institución, misma que, de conformidad con lo establecido por el literal b del artículo 132 del mismo texto reglamentario, trae aparejada la destitución del servidor público.

No advertimos, por tanto, que la DRP, con sus actuaciones haya rebasado la atribución que le otorga el artículo 123 de la Ley 18 de 1997, aducido como infringido.

101

En vista que la norma legal citada, además de la competencia de la DRP, establece que el procedimiento disciplinario deberá observar las garantías del debido proceso, esta Colegiatura también descarta cualquier vulneración en ese sentido.

Recordemos que el debido proceso legal es definido por el numeral 31 del artículo 200 de la Ley 38 de 2000 como el *"Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar derecho de audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho de proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa"*.

En ese sentido, reiteramos, que la DRP llevó a cabo la investigación, luego de lo cual remitió su Informe de Investigación Disciplinaria a la Junta Disciplinaria Superior, para que ésta adoptara la decisión correspondiente. Este último ente se encargó de garantizar al acusado el derecho previsto por el numeral 20 del artículo 109 de la Ley 18 de 1997, a saber, *"Recibir defensa técnica, a cargo de la institución, en procesos penales incoados en su contra, con motivo de actos o procedimientos del servicio"*, así como los derechos establecidos por el artículo 97 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, modificado por el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 294 de 1997, el cual es del tenor siguiente:

> "**Artículo 97.** Son derechos del acusado:
> a-Ser citado oportunamente para que comparezca ante la Junta correspondiente.
> b-Que se le informe el motivo de su comparecencia.
> c-Que la institución le proporcione defensa técnica. En caso de renuncia a este derecho, el acusado asumirá personalmente su defensa"

Es dable anotar, que el día de la celebración de la audiencia, conforme consta en el acta respectiva (Cfr. fs. 418-434 del antecedente), se le preguntó a la unidad policial si conocía el motivo por el cual fue citada y la misma contestó que sí; también se le preguntó si utilizaría los servicios del abogado asignado como

102

defensor técnico por la institución y contestó que sí; seguidamente se le leyeron los cargos formulados en su contra, enmarcados en la comisión de la falta gravísima de conducta tipificada en el numeral 1 del artículo 133 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que consiste en denigrar la buena imagen de la institución; luego la unidad policial presentó sus descargos de forma oral, los miembros de la Junta Disciplinaria Superior le hicieron preguntas que el mismo respondió, e inmediatamente el defensor técnico argumentó a su favor; finalmente, luego de haber deliberado, la Junta Disciplinaria Superior, mediante resolución motivada, notificó al acusado de la decisión de recomendar su destitución.

Bajo este escenario, este Tribunal concluye que tampoco se ha vulnerado el artículo 123 de la Ley 18 de 1997.

Para finalizar el presente examen de legalidad, esta Colegiatura se precisada a acotar que con la finalidad de honrar el buen nombre de la institución, y no defraudar la confianza que la sociedad deposita en la Policía Nacional, es que la Ley 18 de 1997 impone a sus miembros el deber de observar, en todo momento, principios básicos de conducta, tales como se citan a continuación:

> "**Artículo 10.** Los integrantes de la Policía Nacional deberán conducirse en todo momento conforme a los más elevados principios de honestidad y de moral, en ejercicio de su responsabilidad pública, de acuerdo con los siguientes postulados básicos: lealtad, vocación de servicio, probidad, honradez, responsabilidad, competencia, efectividad, valor civil y transparencia."
>
> "**Artículo 13.** Los miembros de la Policía Nacional son servidores públicos, por tanto, deberán conducirse, en todo momento con lealtad, vocación de servicio, honradez, responsabilidad, eficiencia, valor, transparencia y en las normas éticas de conducta consignadas en la Ley Orgánica y en este Reglamento."
>
> "**Artículo 16.** En todo momento, los miembros de la Policía Nacional, deberán actuar con alto grado de profesionalismo, con integridad y dignidad, sin incurrir en actos de corrupción o que denigren el buen nombre de la institución, y tienen el deber de mantener una vigilancia permanente para combatir este tipo de conducta."
>
> "**Artículo 23.** Todo miembro de la Policía Nacional debe ser honorable, honesto, y por ello no tendrá acercamientos, fuera de los actos de servicio, con personas y establecimientos de dudosa moralidad, que desprestigien el honor policial."

103

Sin embargo, vemos que la observancia de tales principios básicos de conducta por parte del Comisionado GREGORIO ALVARADO LÓPEZ quedó desacreditada con sus actuaciones; situación que indudablemente desmerita el esfuerzo que la Policía Nacional realiza diariamente por elevar la percepción ciudadana que de ella se tiene, lo que no puede ser soslayado por este Tribunal. Tal como se indicó en Sentencia fechada 29 de junio de 2018 *"...toda unidad policial debe servir de ejemplo para la ciudadanía en general, al ser garantes del cumplimiento de las leyes y de la prevención y represión de los actos delictivos, por lo que deben ser los uniformados los que deben emitir una imagen correcta en el sentido de lo moral, lo ético, disciplinario y legal en todas las actuaciones que realicen en la vida institucional como privada..."*.

En vista que no se ha producido la violación de las normas invocadas por la parte actora en su demanda, este Tribunal procederá a declarar que no es ilegal el Decreto de Personal N° 452 de 20 de diciembre de 2016, emitido por el MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA y, por consiguiente, denegará las otras declaraciones solicitadas por la parte actora.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL,** el Decreto de Personal N° 452 de 20 de diciembre de 2016, emitido por el MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, **NIEGA** el resto de las demás pretensiones formuladas en la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO
CON SALVAMENTO DE VOTO

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 9 DE septiembre 20 21

A LAS 8:53 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 2811 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 7 de Septiembre de 20 21

SECRETARIA

MAGISTRADO PONENTE: LUIS RAMÓN FÁBREGA
Entrada Nº. 430-19

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO RODOLFO PINZÓN, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE GREGORIO ALVARADO LÓPEZ, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL Nº 452 DE 20 DE DICIEMBRE DE 2016, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, ASÍ COMO SU ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME

Con el respeto que me caracteriza, debo manifestarles al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que no estoy de acuerdo con la decisión de declarar que NO ES NULO, POR ILEGAL el Decreto de Personal Nº 452 de 20 de diciembre de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se nieguen el resto de las restantes pretensiones formuladas dentro de la demanda.

De las constancias procesales que obran en el proceso, se observa que el día 23 de octubre de 2015, en horas de la noche se produjo un tiroteo en el sector de la Cresta, Bella Vista, cercano a la bomba de gasolina adyacente al Templo Hossana y del cual resultaron una serie de personas heridas. A raíz de dicha situación, se le informa a la Dirección de Responsabilidad Profesional (DRP) de la Policía Nacional sobre el hecho ocurrido para que se llevaran a cabo las correspondientes investigaciones y se determinara quien o quienes se encontraban involucrados dentro de los sucesos o hechos acontecidos.

El caso se asigna al investigador JOSÉ HERNÁNDEZ, quien presuntamente determina que el Comisionado GREGORIO ALVARADO LÓPEZ, era la persona que se encontraba envuelto en el suceso que involucró disparos el día 23 de octubre de 2015, y que frente a dicha conducta, la unidad policial, había denigrado la buena imagen de la institución, por lo cual debía de recomendarse la destitución.

105

Por regla general, en los procesos en los cuales se destituyen o proceden a dar de bajas a las unidades de la policía, interviene la **Junta Disciplinaria Superior**, sin embargo, y a simple vista, se observa que dentro del presente caso ha sido directamente el Investigador JOSÉ HERNÁNDEZ el que sugiriera que el Comisionado Alvarado debía de destituírsele, por denigrar la buena imagen de la institución.

Como quiera que al momento de emitir la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia un dictamen sobre el presente caso, y **ante la ausencia de mayores datos o informaciones en relación a la investigación** que se surtió para arribar a conclusión que debía de destituirse al Comisionado GREGORIO ALVARADO LÓPEZ; se procedió a emitir el Auto de Mejor Proveer de nueve (9) de julio de 2020 (Cfr. fs. 72-73 del expediente judicial), en donde **se solicitaba la copia autenticada del proceso de investigación disciplinario llevado a cabo por el investigador JOSÉ HERNÁNDEZ**, como consecuencia de la falta de documentación que acreditara la existencia de una investigación surtida en su contra.

Lo anterior se justificó sobre la base que la Sala Tercera no tenía certeza del procedimiento administrativo sancionador que se desarrolló en contra del demandante, para arribar a la consideración que era justificado la emisión del Decreto de Personal Nº 452 de 20 de diciembre de 2016, en donde se determinara objetivamente que el Comisionado ALVARADO LÓPEZ en realidad estaba involucrado en los disparos ocasionados el día 23 de octubre de 2015, en el sector de la Cresta, Bella Vista, cercano a la bomba de gasolina adyacente al Templo Hossana.

En este orden de ideas, el día treinta y uno (31) de agosto de 2020, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y Laboral recibe un informe de parte de la Secretaria de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que indica lo siguiente:

106

"Mediante Auto de Mejor Proveer de 9 de julio de 2020, se confirió un término de cinco (5) días para que la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, remitiera copia autenticada del proceso de investigación disciplinario llevado a cabo, con relación al Comisionado Gregorio Alvarado López por el investigador José Hernández.

No obstante lo anterior, pese a las gestiones efectuadas por esta secretaría, ***el término fijado ha transcurrido sin que la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional remitiera lo solicitado.***

Cabe agregar en este punto, que mediante Nota recibida el pasado 31 de julio de 2020, la citada Dirección de Responsabilidad Profesional, indicó que realizaría gestiones para obtener el expediente contentivo del proceso disciplinario solicitado, mismo que había sido remitido a la Junta Disciplinaria Superior, y que realizaría la coordinación con la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional para su obtención, y remisión de las copias a la Sala Tercera.

Pese al tiempo transcurrido, aún no se ha recibido lo solicitado, y como quiera que el Auto para Mejor Proveer, estableció un término perentorio de 5 días, paso el expediente a su despacho nuevamente para Resolver Fondo o lo que Estime de Rigor."

(Las negrillas son nuestras)
(Cfr. f. 78 del expediente judicial)

Real y objetivamente, y de las constancias procesales que obran dentro del expediente, se evidencia que la Dirección de Responsabilidad Profesional (DRP) de la Policía Nacional **omitió el envío del expediente administrativo debidamente autenticado de antecedentes que contenían la investigación relacionada con el procedimiento administrativo sancionador** llevado en contra del Comisionado GREGORIO ALVARADO, a través de la cual se ***vincula directa o indirectamente*** al demandante el hecho de adjudicarle la correspondiente responsabilidad de los heridos por el tiroteo suscitado en el área de la Cresta, Bella Vista, Vía España, para entonces poder arribar a la consideración que el recurrente debía de ser destituido de la Policía Nacional, por haber denigrado la buena imagen de la institución.

Al no constar la Sala Tercera con la documentación a través de la cual se pueda entrar a analizar el procedimiento de investigación o de antecedentes llevado a cabo en contra del Comisionado GREGORIO ALVARADO LÓPEZ, y por medio del cual se demuestre objetivamente que el demandante había participado en el hecho previamente descrito, somos del criterio que el acto administrativo emitido

107

(Decreto de Personal Nº 452 de 20 de diciembre de 2016), no tenía justificación legal y tampoco se apegaba al debido proceso por falta de pruebas objetivas que vinculen al ex-servidor público.

Frente a la **ausencia de un expediente administrativo sancionador** en el cual se demuestre la existencia de una investigación objetiva que determine la implicación y la responsabilidad del Comisionado GREGORIO ALVARADO LÓPEZ, y debido a la carencia de testimonios dentro de las averiguaciones o indagaciones dentro del presente proceso, así como exámenes periciales (parafina) que arrojen la presencia de residuos de pólvora o plomo en sus manos y ropa, el día y hora en que se suscitaron los disparos en el sector de la Cresta, Bella Vista, cercano a la bomba de gasolina adyacente al Templo Hossana, somos del criterio que al no haberse cumplido con el debido proceso en contra del demandante, y ante a la ausencia del correspondiente material probatorio; el acto administrativo impugnado debe de declararse ilegal por falta de una investigación objetiva como consecuencia de un proceso administrativo sancionador real y verídico surtido en contra del accionante.

Por otra parte, llama poderosamente la atención, que el vehículo del Comisionado GREGORIO ALVARADO LÓPEZ, se encontraba dentro de los estacionamientos del templo Hossana, lejos en donde se produjo el tiroteo y al mismo finalmente **se le arresta dentro del templo Hossana**, encontrándose en compañía del Sr. JUAN DE DIOS MORALES NAVARRO, siendo este un lugar distante y lejano del sitio en donde ocurrieron los disparos o detonaciones con arma de fuego, por encontrarse en ese momento dentro del culto religioso.

Finalmente, somos del criterio que en el presente proceso debe tomarse en consideración el principio de in dubio pro reo, en el sentido que en la duda es preferible absolver a un culpable, que condenar a un inocente.

Como los anteriores planteamientos no han sido compartidos por el resto de los Magistrados que integran la Sala, me veo precisado a expresar, respetuosamente, que SALVO MI VOTO.

Respetuosamente,

CECILIO CEDALISE RIQUELME

Magistrado

KATIA ROSAS

Secretaria de la Sala Tercera