

D. "Artículo 109: Las sanciones disciplinarias son las siguientes:

1. Amonestación verbal en privado.
2. Amonestación escrita con constancia al expediente de Personal.
3. Suspensión del cargo, definida como la separación temporal del cargo sin derecho a sueldo, de conformidad a las causales contempladas en el presente Reglamento. Esta medida deberá adoptarse según la gravedad de la falta.
4. Destitución, definida como la separación definitiva del cargo por causas establecidas en la ley o en el presente reglamento."

Según el demandante, se infringe este artículo ya que el establecimiento de una cuenta por cobrar en su contra, no se encuentra dentro de las sanciones disciplinarias establecidas en el reglamento interno de la institución. Como mencionamos previamente, el establecimiento de una cuenta por cobrar en contra del demandante no es considerado como una sanción disciplinaria por cuanto no se encuentra dentro de las sanciones establecidas por su reglamento interno; es una directriz, imposición u obligación que se le impone a la Administración para que proceda legalmente y recobre los bienes o dineros faltantes; en este caso, la Caja de Seguro Social, le impone el cargo a la persona que de acuerdo al caudal probatorio establecido en el expediente es el responsable directo por el mal manejo de los bienes dados en su custodia.

Bajo este marco de ideas, la Caja de Seguro Social, realiza una evaluación de las Normas de Control Interno Gubernamental de la República de Panamá, en donde se dispone claramente que debe existir una supervisión competente y permanente para garantizar el logro de los objetivos del control interno, a través de los supervisores que deben examinar y aprobar, cuando proceda, el trabajo encomendado a sus subalternos y proporcionar al personal las directrices para minimizar los errores y actos ilícitos y asegurarse que se ejecuten las directrices impartidas. Finalmente, se comprueba que el Señor Víctor Cochez no tomó las precauciones debidas para asegurar responsablemente los bienes bajo su custodia, lo que ocasionó que durante el ejercicio de sus funciones, fueran hurtados patrimonios estatales.

Finalmente, de acuerdo a los planteamientos realizados, esta Corporación de Justicia, concluye que no le asiste la razón al demandante, por no encontrar pruebas que acreditaran infracción al ordenamiento jurídico establecido para estos casos.

En consecuencia, los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARAN QUE NO ES ILEGAL, la Resolución No. 2557-07 de 12 de junio de 2007, emitida por el Director de la Caja de Seguro Social y el resto de las pretensiones solicitadas.

Notifíquese,

ALEJANDRO MONCADA LUNA  
VICTOR L. BENAVIDES P. -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ  
KATIA ROSAS (Secretaria)

---

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO EDWIN ALEXIS BATISTA, EN REPRESENTACIÓN DE ROBERTO BALLESTEROS,

---

PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL NO. 12 DEL 10 DE ENERO DE 2008, EMITIDO POR CONDUCTO DEL MINISTRO DE GOBIERNO Y JUSTICIA, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ALEJANDRO MONCADA LUNA. PANAMÁ, VEINTINUEVE (29) DE ENERO DE DOS MIL CATORCE (2014).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Alejandro Moncada Luna
Fecha:	Miércoles, 29 de Enero de 2014
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	223-09

VISTOS:

El licenciado Edwin Alexis Batista, en representación de Roberto Ballesteros, ha interpuesto demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 12 del 10 de enero de 2008, emitido por conducto del Ministro de Gobierno y Justicia, y el acto confirmatorio; y en consecuencia, solicita se ordene el reintegro, el pago de los salarios dejados de percibir y cualquier otro tipo de emolumento a que tenga derecho.

I. ANTECEDENTES:

En los hechos presentados por el apoderado del demandante, se pone de manifiesto que no se siguió el debido proceso en el procedimiento disciplinario sancionador en contra del señor Roberto Ballesteros, por la supuesta comisión de los delitos de corrupción y delito contra el pudor y la integridad sexual, colocándolo en un estado de indefensión.

Estima que se incurre en un error de identidad de la unidad policial acusada en la denuncia presentada ante la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, por lo que considera que hay duda razonable a su favor, y se debió instar a los investigadores y juzgadores a agotar todos los recursos para la correcta identificación de la persona acusada, sobre la que se debía investigar y juzgar disciplinariamente. Igualmente, considera que no se le proveyó de la debida defensa técnica en la investigación llevada ante Dirección de Responsabilidad Profesional (D.R.P.) ni fue oído en la fase de práctica de pruebas ante dicha Dirección. Además sostiene que no se comprobó el ilícito que configurara causal de destitución.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN Según la parte actora, el Decreto de Personal No. 12 de 10 de enero de 2008, dictado por conducto de el Ministerio de Gobierno y Justicia infringe, las normas siguientes:

- Ley 18 de 1997, Ley Orgánica de la Policía Nacional; artículo 117 (observancia de las garantías fundamentales en el procedimiento disciplinario sancionador), en concepto de violación directa por omisión.
- Decreto Ejecutivo 204 de 1997, que establece el régimen disciplinario de la Policía Nacional; señala que en concepto de violación directa por omisión se infringieron:

- Artículo 97 (derechos del acusado).
- Artículo 75 (deberes de la Junta Disciplinaria en las investigaciones).
- Artículo 133 (faltas gravísimas de conducta).

En lo medular, los cargos de la violación de estas normas fueron sustentados en los siguientes puntos:

1. A juicio del apoderado del señor Roberto Ballesteros, no se siguió el debido procedimiento disciplinario en su contra, situación que viola su derecho a defensa, por lo que debe declararse la nulidad del acto.
2. Señala que no se identifica correctamente la identidad de la unidad policial acusada penalmente.
3. Sostiene que su poderdante no intervino ni fue oído en la práctica de pruebas, ni se le proveyó de una defensa técnica ante la Dirección de Responsabilidad Profesional.
4. Agrega que no se le comprobó ilícito alguno que configurara causal de destitución.

### III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

A fojas 30 a 32 del expediente, figura el informe explicativo de conducta rendido por el Ministro de Gobierno y Justicia, contenido en la Nota N° 949-D.A.L. 09 de 25 de junio de 2009, en el que se detalla que el señor Roberto Ballesteros fue destituido de la Policía Nacional, con fundamento en el numeral 1 del artículo 133 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, que dispone como causal de destitución "denigrar la imagen de la institución".

Señala que el señor Ballesteros fue debidamente identificado en el expediente, donde reposa queja y declaración jurada presentada ante el Consulado de Colombia en Panamá, en la cual una ciudadana de nacionalidad colombiana, denuncia a dos agentes policiales de abuso sexual, señalando la matrícula del vehículo que concordaba con el radio patrulla a cargo de los agentes Roberto Ballesteros y Eliécer Rivera, asignados al turno del 23 de septiembre de 2007, día en que ocurrió el ilícito denunciado.

Manifiesta que en el informe de investigación disciplinaria realizado por la Dirección de Responsabilidad Profesional, se pone en conocimiento de la Junta Disciplinaria Superior, que el Sargento Segundo 14566, Roberto Ballesteros mantiene otras dos denuncias por corrupción y abuso sexual.

### IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal N° 879 de 25 de agosto de 2009, visible a fojas 38 a 44 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 recurrente, pues no le asiste el derecho invocado, dado que el acto administrativo acusado de ilegal fue emitido por la autoridad competente para destituir a la parte actora, en base a la falta disciplinaria descrita, en la norma, consistente en "denigrar la imagen de la institución."

Manifiesta que una ciudadana de nacionalidad colombiana presentó queja y declaración jurada ante el Consulado General de la República de Colombia en Panamá, en la cual denuncia a agentes de la policía por abuso sexual, señalando la matrícula del vehículo policial, que concordaba con el radio patrulla a cargo del

señor Roberto Ballesteros y Eliécer Rivera, asignados al turno del 23 de septiembre de 2007, día en que se dio el hecho denunciado.

Señala que en el expediente disciplinario consta que la Dirección Nacional de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional realizó la investigación de la falta por la cual fue sancionado el señor Roberto Ballesteros, cuyo resultado fue puesto en conocimiento de la Junta Disciplinaria Superior, autoridad competente para determinar si hay lugar a sanción, según lo establece el reglamento de disciplina de la institución policial.

Sostiene que la medida adoptada se produjo luego de que una Junta Disciplinaria Superior recomendara la destitución del señor Roberto Ballesteros ante las reiteradas denuncias por delitos de corrupción y abuso sexual.

Agrega que, de acuerdo al Resuelto Ministerial 427-R-213 de 23 de octubre de 2008, el señor Ballesteros participó en la mencionada Junta Disciplinaria, dentro de la cual tuvo la oportunidad procesal de hacer sus descargos, aceptando en esa ocasión que había cometido un mal procedimiento.

Además estima que, el demandante hizo uso de su derecho a la defensa a través de los recursos señalados en la ley, concluyendo que la entidad demandada cumplió a cabalidad con el proceso correspondiente a la investigación de los cargos existentes en su contra y a la aplicación de la respectiva sanción disciplinaria, observándose durante el procedimiento disciplinario la garantía del debido proceso.

#### V. ANÁLISIS DE LA SALA

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

El señor Roberto Ballesteros, que siente su derecho afectado por el Decreto de Personal N° 12 del 10 de enero de 2009, estando legitimado activamente, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, presenta demanda contenciosa 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 Gobierno y Justicia, institución que ejerce la legitimación pasiva.

De igual forma, se solicita la declaratoria de nulidad del acto confirmatorio, Resolución No. 427-R-213 del 23 de octubre de 2008, dictado por la misma autoridad; y como consecuencia, se ordene el reintegro a la posición de la cual fue destituido, el pago de los salarios caídos, y demás derechos derivados del cargo público que ejercía 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. Por que no se identifica correctamente la identidad del acusado;
2. No se le proveyó de defensa técnica, ni intervino, ni fue oído en la práctica de pruebas ante la Dirección de Responsabilidad Profesional; y
3. No se le comprobó ilícito alguno que configurara la causal de destitución, que se aplica por lo que debe declararse la nulidad del acto.

Revela el expediente administrativo, que sirve de antecedente, que una ciudadana colombiana, mediante declaración juramentada, denuncia ante el Consulado General de la República de Colombia, que fue víctima de secuestro y de abuso sexual, hechos ocurridos el 23 de septiembre de 2007, entre las 2:00 P.M. a las 5:00 p.m., señalando la participación de dos agentes de la policía nacional, de la comisión de dichos ilícitos en su contra e identificando el número de la patrulla 80121, con el fin de que por intermedio del Consulado de Colombia, se pusiera en conocimiento de las autoridades nacionales lo sucedido.

Seguidamente, se observa la denuncia N° DCDLS-724-07 de fecha 24 de septiembre de 2007, presentada por la víctima, ante el Centro de Recepción de Denuncias del Ministerio Público, en donde expone los hechos ocurridos el 23 de septiembre de 2007, manifestando que el vehículo policial en el que fue conducida tenía placa 80121 y que el policía que iba manejando supuestamente se llama Ricardo Hernández, que describe como una persona alta, blanca de contextura corpulenta.

En denuncia N° 070927.504, de 27 de septiembre de 2007, presentada por la víctima ante la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, reitera los hechos denunciados, y con respecto a la identidad del actor reitera que la unidad policial dijo llamarse Ricardo Hernández .

Señala el Informe de Investigación Disciplinaria rendido por la Dirección de Responsabilidad Profesional, que al momento en que se interpuso la denuncia, por desconocimiento del nombre del cuartel de Policía en que ocurrió el abuso, la víctima fue trasladada al mismo y reconoció perfectamente las instalaciones. En dicha diligencia también se verificó el número de la patrulla y el rol de turno de las unidades ese día (fojas 64 a 69 del expediente administrativo).

En las investigaciones realizadas por la Dirección de Responsabilidad Profesional que reposan en el expediente, se observan las declaraciones rendidas, por testigos e implicados, de donde se puede extraer lo siguiente:

1. El cabo 1º, Abdiel Sánchez, señaló que el sargento segundo Roberto Ballesteros era el conductor de la patrulla 80121, el día 23 de septiembre de 2007, día en el cual condujeron a la ciudadana colombiana a la sub-estación de San Cristóbal por falta de documentos;
2. El cabo 2º Elías Ernesto Becerra Rodríguez, hace mención de las unidades que se encontraban el día 23 de septiembre de 2007 en las instalaciones de la Policía de Menores, señalando que el grupo conformado por: el cabo 1º Alexis Rodríguez, el cabo 1º Abdiel Sánchez y el sargento 2º Roberto Ballesteros (encargado), se encontraban anotados en el libro de rondas de la barriada; agrega que el cabo 1º Eliécer Rivera, estaba asignado como conductor para ese día; sin embargo, el mismo llamó para reportar que llegaría tarde, pero no se presentó a laborar, por lo que el señor Ballesteros se encontraba como encargado y conductor de la patrulla 80121;
3. El cabo 1º Alexis Rodríguez, igualmente señaló al señor Ballesteros como el conductor de la patrulla 80121, además, manifestó que vio a una mujer en las instalaciones de la Policía de Menores, la cual estaba siendo atendida por el sargento 2º Ballesteros;
4. El cabo 1º Eliécer Rivera declara que no fue a trabajar, ya que el día anterior el señor Ballesteros, encargado del grupo c, le dijo que no fuera;

5. El sargento 2º Roberto Ballesteros, el mismo señaló que el día 23 de septiembre de 2007, estaba de turno de 05:00 A.M. a 5:00 p.m., encontrándose las unidades Elías Becerra, el cabo 1º Alexis Rodríguez y Abdiel Sánchez en la sub-estación de San Cristóbal. Agrega que, el señor Abdiel Sánchez le acompañó en la patrulla, y niega los demás hechos alegados.

Ahora bien, el sargento segundo Ballesteros alega que fue equivocadamente identificado; sin embargo, de las constancias procesales mencionados, se desprende claramente que con los datos proporcionados por la víctima y la investigación realizada, se pudo identificar que el sargento segundo Roberto Ballesteros, era el conductor de la patrulla con placa 80121 y la persona acusada de cometer la falta.

Igualmente se observa en la ampliación de declaración ante la Dirección de Responsabilidad Profesional del señor Ballesteros, que admite haber retenido a la demandante y haberla llevado al cuartel de San Cristóbal, por encontrarse indocumentada, a la vez admite haber incurrido en un mal procedimiento, por lo que queda establecida su vinculación con la afectada y los hechos denunciados. (Cfr. foja 54 del expediente administrativo).

Por lo antes expuesto, consideramos que sí fue identificado el señor Roberto Ballesteros como la persona presuntamente responsable del abuso sexual a la afectada, y por lo ende, de la falta disciplinaria que dio lugar a la sanción de destitución.

En otro punto, sostiene el actor que no se le proveyó de la debida asistencia técnica mientras estaba siendo investigado, además de que no intervino, ni fue oído en la práctica de pruebas, ante la Dirección de Responsabilidad Profesional. 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.

En el expediente disciplinario, se observa que el sargento segundo Ballesteros tuvo intervención en la fase de investigación, ante la cual rindió declaración jurada, luego realizó una ampliación de dicha declaración, participó en de la diligencia de la inspección que se llevó a cabo por la autoridad investigadora; igualmente nombró apoderado judicial, a quien se le resolvió favorablemente la solicitud de copias del expediente del proceso de una investigación y se le recibieron al sargento segundo Ballesteros todos los documentos que aportó durante el proceso de investigación; por lo que se evidencia que sí intervino y fue oído en el proceso de investigación ante la Dirección de Responsabilidad Profesional.

Por otro lado, una vez culminadas las investigaciones de la Dirección de Responsabilidad Profesional rinde el correspondiente Informe de Investigación solicitando que la Junta Disciplinaria Superior conozca y determine si existió por parte de Roberto Ballesteros, violación al Reglamento Disciplinario, artículo 133 numeral 1. Es necesario reiterar 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.

Iniciado el proceso disciplinario, se le informaron los cargos al sargento segundo Ballesteros, se le proveyó la debida asistencia técnica, se le dio la oportunidad para los descargos, momento en que aportó varias nuevas pruebas.

Por último, se advierte que la institución sustenta en debida forma, en el informe de la investigación, la vinculación del señor Ballesteros a los hechos que dieron origen a la denuncia y su responsabilidad, 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 el Ministro de Gobierno, autoridad competente.

Se desprende de lo anterior, que dicha destitución se fundamenta en una falta disciplinaria gravísima que da lugar a la sanción de destitución, la cual fue debidamente demostrada en virtud de un proceso seguido por la Junta Disciplinaria Superior, precedido por las investigaciones de la Dirección de Responsabilidad Profesional. Es decir, que se enmarca la destitución en el numeral 2 del artículo 103 de la ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, el tenor de la norma es el siguiente:

"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.

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 Ballesteros con el hecho investigado, las sanciones impuestas obedecen a ordenamiento de naturaleza distinta, que protegen bienes jurídicos diferentes, por lo que, si en la investigación disciplinaria se demostró que la actuación del ex-funcionario comprometía el prestigio de la institución, y fue contrario a los procedimientos administrativos que debía seguir en el ejercicio de sus funciones, mismos que se encuentran establecidos en las normas que rigen la institución, hay lugar a la sanción disciplinaria.

Por las razones expuestas, no se encuentran probados los cargos de violación alegados por la parte actora de los artículos 75, 97 y 133 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, ni del artículo 117 de la Ley 18 de 1997, toda vez que la sanción disciplinaria se aplicó en observancia al debido proceso. Y por tanto la parte actora no acredita la ilegalidad del Decreto de Personal No. 12 del 10 de enero de 2008, 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. 12 de 10 de enero de 2008, dictado por conducto del Ministro de Gobierno y Justicia, así como tampoco el acto confirmatorio, y, por lo tanto, NO ACCEDE a las pretensiones del recurrente.

Notifíquese,

ALEJANDRO MONCADA LUNA

VICTOR L. BENAVIDES P. -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ