



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO

Panamá, once (11) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

**VISTOS:**

El Licenciado Manuel Vergara Saavedra, actuando en nombre y representación de **RAÚL CARREÑO IBARRA**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N°228 de 20 de marzo de 2020, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

La parte actora pretende que se declare la nulidad, por ilegal, del Decreto de Personal N°228 de 20 de marzo de 2020, así como del acto confirmatorio contenido en la Resolución N°070 de 18 de marzo de 2021, proferida por el Ministerio de Seguridad Pública.

A través del Acto impugnado se decreta la destitución de **RAÚL CARREÑO IBARRA**, del cargo de Teniente en el Servicio Nacional de Fronteras, posición

N°52788; teniendo como fundamento legal el artículo 435, numeral 4, del Reglamento Disciplinario (Decreto Ejecutivo N°103 de 13 de mayo de 2009); con la agravante contenida en el artículo 433, numeral 80.

Además de la declaratoria de nulidad del Acto impugnado, el demandante pretende que la Sala ordene su reintegro al cargo que desempeñaba o a otro de igual jerarquía; así como el pago de los salarios dejados de percibir desde su destitución hasta la fecha efectiva de su reintegro.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, la parte actora destaca que **RAÚL CARREÑO IBARRA** era funcionario de carrera del Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) con más de ocho (8) años de servicio continuo dentro de la Institución, ocupando el cargo de teniente.

Que el Proceso Administrativo tuvo su génesis en razón de la asignación económica en concepto de viáticos, por la participación en una *“Pasantía internacional de Niveles Óptimos para las mejoras de los servicios en prevención, tratamiento, rehabilitación social para personas afectadas por drogas y su familia en Panamá”*.

Que la misión en el exterior no pudo realizarse, toda vez que el Despacho Superior solicitó al Director Nacional de Administración y Finanzas que dejara sin efecto la acreditación de dichos viáticos. Anota que un día antes del viaje a la ciudad de México, **RAÚL CARREÑO IBARRA** recibió la instrucción de reembolsar la suma de Ocho Mil Balboas (B/.8,000.00).

Que se explicó al Director de Administración y Finanzas que una parte del viático había sido utilizado para pagar aspectos relacionados con el viaje, por lo que contaba con la suma de Cuatro Mil Seiscientos Balboas (B/.4,600.00); monto este que fue entregado al Departamento de Tesorería en fecha diecinueve (19) de mayo de 2017.

Que mediante nota SNF/DINAF040337/69-18 de 10 de septiembre de 2018, emitida por el Comisionado Amilcar Torres Contreras, dirigida al Director Nacional



de Administración y Finanzas del Ministerio de Seguridad Pública, se solicitó el depósito de la suma de Mil Quinientos Balboas (B/.1,500.00) a la cuenta del Tesoro Nacional, quedando un saldo pendiente de devolución de Mil Novecientos Balboas (B/.1,900.00), cuya cancelación definitiva en el Departamento de Tesorería del SENAFRONT, se surtió el veintinueve (29) de octubre de 2018.

Que, a pesar de cumplir la orden de devolución de la suma en concepto de viático acreditada a **RAÚL CARREÑO IBARRA**, se celebró una Junta Disciplinaria en contra del servidor público, bajo la acusación de transgredir lo dispuesto en el artículo 435, numeral 4 del Reglamento Interno; y se envió al Ministerio de Seguridad un proyecto de destitución; sin embargo, mediante Memo No.1192 OAL, control No. 6262 de 30 de mayo de 2019, la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio dio su opinión legal indicando la falta de proporcionalidad entre la falta y la sanción.

Que mediante oficio SENAFRONT/JDS/400-19 de 20 de septiembre de 2019, la Junta Disciplinaria Superior presenta una ampliación sobre el tema; y, en consecuencia, se emite el Decreto de Personal N°228 de 20 de marzo de 2020, objeto de reparo.

En cuanto a las normas que se estiman vulneradas, la actora advierte la violación de los artículos 34, 146 y 155 (numeral 1) de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que se refieren a los Principios de la Actuaciones Administrativas, al deber del examen probatorio en la decisión; y, a los Actos que deben ser motivados.

De igual manera, advierte la transgresión del artículo 345, numeral 6, puntos 1 y 9, del Decreto Ejecutivo N°103 de 13 de mayo de 2009, que enuncia al Debido Proceso como uno de los Principios Rectores en que se basa el Reglamento de la Institución, destacando elementos como la favorabilidad y proporcionalidad.

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 8 a 11 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

## II. INFORME DE CONDUCTA.

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Ministro de Seguridad Pública, para que rindiese Informe Explicativo de su actuación en este caso, lo que se concretó a través de la Nota N°2173/OAL-2021, C-8717, de 25 de agosto de 2021, en donde manifiesta lo siguiente:

“La destitución del señor **RAÚL REYNIERO CARREÑO IBARRA**, tiene su fundamento legal en el artículo No.435, numeral 4 del Decreto Ejecutivo N°103 de 13 de mayo de 2009, que reglamenta el Decreto Ley 8 de 2008, que crea el Servicio Nacional de Fronteras, que a la letra dice: **“COMETER INSUBORDINACIÓN INDIVIDUAL O COLECTIVA RESPECTO A LAS AUTORIDADES O MANDOS DE QUE DEPENDAN, ASÍ COMO LA DESOBEDIENCIA DE LAS INSTRUCCIONES DADA POR ESTAS”**; con la agravante del artículo 433, numeral 80: **“SER IRRESPONSABLE Y NEGLIGENTE EN SUS FUNCIONES”**.”

Que el señor **RAÚL REYNIERO CARREÑO IBARRA**, presentó recurso de reconsideración en contra del Decreto de Personal **No. No.228 (sic) de 20 de marzo de 2020**; acto que fue Confirmado por el Ministerio de Seguridad Pública, mediante Resolución **No. 070 de 18 de marzo de 2021**, el cual resolvió Rechazar por Extemporáneo dicho recurso, representado por el apoderado legal del recurrente.” (Cfr. f. 34 del Expediente Judicial).

## III. CONTESTACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N°079 de 11 de enero de 2022, la Procuraduría de la Administración solicitó a la Sala Tercera que declare que no es ilegal el Decreto de Personal N°228 de 20 de marzo de 2020, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, su Acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del demandante, fundamentando su petitoria en lo siguiente:

“(…)

Del contenido de las constancias procesales que reposan en autos, se evidencia que el procedimiento disciplinario que se le siguió al actor, **Raúl R. Carreño Ibarra**, tuvo su origen con el Informe de Novedad y Cuadro de Acusación Individual de 23 de agosto de 2018, suscrito por el Subcomisionado Amilcar Torres C., Director Nacional de Administración y Finanzas del SENAFRONT, en el cual se indica, entre otras cosas, y cito: *‘... Este Oficial hasta la fecha no acredita acción alguna en Post de saldar el dinero adeudado, el cual asciende a B/.3,400.00...’* (Cfr. foja 28 del expediente judicial)



(...)

En este orden de ideas, cobra relevancia lo dispuesto en los **artículos 5 y 7 del Decreto Ley No.8 de 20 de agosto de 2008**, que establecen lo siguiente:

(...)

De lo hasta ahora expuesto, se puede concluir que la conducta del actor resulta contraria a todos los principios y valores contenidos en el artículo arriba transcrito, lo cual incide de manera directa en la imagen del **Servicio Nacional de Fronteras**, habida cuenta que, resulta incomprensible, cómo quien está llamado a hacer cumplir la ley, **no devuelva en forma oportuna fondos del Estado que le fueron asignados en su momento para asistir a una actividad académica que no concretó en el año 2017**, práctica que va en detrimento de los principios éticos de los servidores públicos, y que son contrarias al alto grado de profesionalismo que en todo momento deben tener los miembros de ese estamento de seguridad; motivo por el cual la autoridad nominadora estimó que existían **méritos suficientes para la destitución de Raúl R. Carreño Ibarra, por la infracción del artículo 435 (numeral 4) del Decreto Ejecutivo N°103 de 13 de mayo de 2009**, que reglamenta el **Decreto Ley No. 8 de 20 de agosto de 2008** ...

Cabe agregar, que durante el proceso disciplinario tramitado por el **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Fronteras)**, **Raúl R. Carreño Ibarra** tuvo la oportunidad de recurrir el Decreto de Personal No.228 de 20 de marzo de 2020, pues tal y como efectivamente lo hizo, el demandante presentó sus descargos en relación con los hechos que se le endilgaban, de allí que la entidad demandada confirma su decisión, la cual se encuentra debidamente motivada y fundamentada en derecho, **de ahí que carecen de sustento fáctico y jurídico las supuestas violaciones a los artículos 34, 146 y 155 (numeral 1) de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, así como el artículo 345 (numeral 6) del Decreto Ejecutivo N°103 de 13 de mayo de 2009**, que reglamenta el Decreto Ley No. 8 de 2008 (cfr. fojas 29 y 30-33 del expediente judicial).

(...)

... este Despacho concluye que **la destitución de Raúl R. Carreño Ibarra fue proporcional y legal; ya que la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida y la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos en la normativa vigente para aplicar esa medida disciplinaria**. Igualmente, se respetó el principio del debido proceso y sus garantías procesales, que incluye el derecho de defensa, puesto que para llegar a la remoción definitiva del cargo que ejercía en el **Servicio Nacional de Fronteras**, la autoridad nominadora cumplió con todas las fases de la investigación, en las que el ex servidor público tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que considera necesarias, todo lo cual se encuentra debidamente enunciado en la parte motiva de la decisión impugnada, así como su confirmatorio.

De estas evidencias, podemos colegir que la buena imagen y prestigio de las instituciones gubernamentales como está previsto en las causales de destitución por faltas de conducta y sus agravantes dependen, en gran medida, de la probidad con la que se conduzcan sus propios funcionarios, y este tipo de acciones irregulares empañan el esfuerzo que realiza el **Servicio Nacional de Fronteras** por elevar la percepción pública que de ella se tiene.

(...)" (Cfr. fs. 39-47 del Expediente Judicial).

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

Vencido el término fijado para practicar las pruebas, las partes presentaron sus Alegatos de Conclusión respecto a la Causa, los cuales son visibles a fojas 93 - 100 y 101 - 104 del expediente judicial, donde reiteran su criterio con relación al Acto demandado en este Proceso.



**V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.**

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los Actos Administrativos que expidan los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

Con la Demanda promovida se pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acto Administrativo contenido en el de Personal N°228 de 20 de marzo de 2020, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, así como del Acto Confirmatorio contenido en la Resolución N°070 de 18 de marzo de 2021, proferida por el Ministerio de Seguridad Pública, y que se hagan otras declaraciones.

Por medio del Acto impugnado, se decreta la destitución de **RAÚL CARREÑO IBARRA**, del cargo de teniente en el Servicio Nacional de Fronteras, posición N°52788; teniendo como fundamento legal el artículo 435, numeral 4, del Reglamento Disciplinario (Decreto Ejecutivo N°103 de 13 de mayo de 2009) que a la letra dice: *“Cometer insubordinación individual o colectiva respecto las autoridades o mandos de que dependan, así como la desobediencia a las instrucciones dadas por estas”*; con la agravante contenida en el artículo 433, numeral 80, que indica: *“Ser irresponsable y negligente en sus funciones”*.

Ahora bien, observa la Sala que el activador de esta jurisdicción argumenta que el Acto Administrativo impugnado quebranta los artículos 34, 146 y 155 (numeral 1) de la Ley N°38 de 2000.

En tal sentido, señala que el Acto Administrativo vulnera el Principio del

Debido Proceso Legal, toda vez que fue emitido en menoscabo de los derechos y garantías del procesado. Afirma que se están afectando los derechos subjetivos del servidor público, pues fue injustamente destituido a través de una decisión sin lugar a dudas excesiva. (Cfr. f. 9 del expediente judicial).

Por otro lado, advierte la vulneración del artículo 146 de la excerta legal ya mencionada, anotando lo sucesivo:

“... en el proceso administrativo no se da lugar a ningún medio probatorio que permita acreditar la supuesta ‘in subordinación’, además, que el Ministerio de Seguridad Pública, en el acto administrativo demandado de ilegal se expone como (sic) claridad meridiana que no respetó el principio de *Favorabilidad*, que en materia disciplinaria, se refiere a la ley favorable o permisiva se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable, al imponer sanciones en base a ‘faltas graves’, criterio que no fue motivado para entender el alcance de proporcionalidad que le daba la Junta Disciplinaria para la aplicación de la pena máxima, existiendo una falta de proporcionalidad entre uno y otro, desconociendo los elementos probatorios que llevan a una correcta valoración de las pruebas que acreditaban una actitud de *SUBORDINACIÓN Y PROBIDAD* por parte de mi representado en el hecho, por este y muchos motivos, consideramos que la resolución es ILEGAL, al violarse los derechos subjetivos... con ningún juicio o proceso que no fue acorde con las reglas establecidas y sin dar lugar a la evacuación de las pruebas o elementos de convicción que acrediten el hecho”. (Cfr. fs. 9-10 del expediente judicial).

De igual forma, en cuanto a la alegada infracción del artículo 155, numeral 1, señala la falta de motivación del acto demandado, pues no expuso, ni se valoró el esfuerzo del servidor en cumplir con la orden dada; e, igualmente, no se motivó el alcance de la ‘falta de máxima gravedad’, a la que se le aplicó como sanción la destitución. (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

Por último, supone la vulneración del artículo 345, numeral 6, puntos 1 y 9, de Decreto Ejecutivo N°103 de 13 de mayo de 2009, toda vez que, en su opinión, “... *el acto demandado no se ajusta a la normas (sic) que regulan el régimen disciplinario que debe observarse en la interposición de procesos administrativos a las unidades pertenecientes al cuerpo y se hizo en total ausencia de garantías procesales, violación al debido proceso, así como no se respetó los derechos que mantiene el señor **CARREÑO IBARRA**...*”. (Cfr. f. 11 del expediente judicial).

Dicho lo anterior, esta Superioridad observa que el sustento principal de lo alegado por la parte demandante, radica en que el Acto demandado es ilegal, por



razón de la falta de motivación del Acto objeto de reparo, la vulneración del Principio de Legalidad y el Debido Proceso Legal dentro del Proceso Disciplinario, tratándose de una sanción excesiva que pasa por alto los Principios de Favorabilidad y Proporcionalidad en materia disciplinaria.

Como cuestión previa, distinguimos que el Acto impugnado es consecuencia de un Proceso Disciplinario seguido a **RAÚL CARREÑO IBARRA**, en razón del Informe y cuadro de acusación individual presentado por el Director Nacional de Administración y Finanzas del Servicio Nacional de Fronteras del Ministerio de Seguridad Pública, mediante la Nota SNF/DNF-010058/046/18 de 23 de agosto de 2018, cuyo contenido es el siguiente:

“La presente, tiene como finalidad hacer de su conocimiento, la novedad presentada en el Departamento de Tesorería de la Dirección Nacional de Administración Y (sic) Finanzas, con fecha 14 de mayo de 2017, la cual guarda relación a la cancelación del viaje al exterior del Tte. 52788 Raúl Carreño delegado a participar en el curso (Pasantía Internacional de Niveles Óptimos para las mejoras de los servicios en prevención, tratamiento y rehabilitación social para personas afectadas por drogas y familia en Panamá).

En atención a lo anterior procedí a convocar al Oficial a mi despacho, para conocer por voz del mismo, los motivos por la cual no ha cumplido con la orden de realizar el desembolso faltante del pago de un viaje al exterior que se le acredita (sic) en la vigencia 2017, la cual fue aprobada por el Despacho Superior, mediante un depósito en efectivo y honrar el dinero puesto a su favor, cuyo uso era para cubrir los gastos de transporte, comida, hospedaje dado en el País a viajar.

Este Oficial hasta la fecha no acredita acción alguna en Post de saldar el dinero adeudado, el cual asciende a B/.3,400.00.

Se enmarca en tres aspectos de justificaciones:

- 1) Fue a solicitar un préstamo, del cual emite que no tiene disponibilidad para financiar préstamo alguno.
- 2) Puso en venta un terreno en la Provincia de Chiriquí, Distrito de Gualaca, Corregimiento de Hornito la propiedad mide cerca de 2,000 mts. Cuadrados y está valorada en B/.4,000.00, narra que el comprador está de viaje por el Perú y estaría regresando el día de Hoy.
- 3) Expresa de ser viable se le admite el descuento de viáticos fijos, mensuales cada B/.100.00 tiempo que sería casi dos años y 8 meses de descuentos continuos, (No es Viable).

Opción Institucional:

De RR-HH se le adeuda un retroactivo por el ascenso del rango de TTE, el cual hasta la fecha no se ha girado el pago, aproximado de B/.800,00.

Presento a su consideración y estima los criterios expuestos por el Tte. Carreño, a raíz de que no son sustentadas de manera justificada y de corto plazo en su ejecución, ya que el lapso comprendido desde la acreditación del pago en mayo de 2017, a la fecha ha sido tiempo suficiente para subsanar este trámite, sin embargo sabiendo de que mantenía esta obligación, no hizo diligencia alguna, ni dio parte a Nadie de lo acordado con los Oficiales Superiores en su momento, la orden impartida fue **(DEVOLVER LO ACREDITADO EN SU TOTALIDAD)** y su deber como OFICIAL, es sujetarse al orden legal, al principio de integridad, de justicia y transparencia en sus actuaciones y a la obediencia debida el cual en este



caso era reembolsar el dinero acreditado de un viaje que no se concretó, solicito a través de los canales legales existentes se haga anuencia de la falta administrativa cometida por el Oficial en mención ante las instancias respectiva (sic), toda vez que incumple con los principios éticos y valores morales de la Carrera Policial, que antecede al Perfil de los Oficiales señalados en el artículos (sic) 63 del Decreto Ejecutivo 103, del 13 de mayo de 2009.

De igual forma, se analice la hoja de vida institucional, toda vez que su actuación sustenta sentido de irresponsabilidad y deslealtad con la Institución y sus superiores, exponiendo a estos en la comisión de una falta administrativa o en su defecto faltas disciplinarias, por Omisión en el procedimiento administrativo que tocaba aplicar en su oportunidad, es importante mencionar que a fecha 06 de agosto de 2018, converse (sic) con el Tte. Carreño, solicitándole el comprobante de pago o en su defecto el depósito al Banco Nacional girado a la Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas del remanente a cancelar, dándome a conocer que no lo había hecho, expresándome que para dentro de 10 días aproximadamente, tendría los fondos para finiquitar dicho trámite, por lo que hoy jueves 23 de agosto de 2018, pasado 13 días calendarios lo volví a abordar más sin embargo mantiene la misma posición.

Por lo antes lo expuesto (sic) procedo a confeccionarle cuadro e informe de acusación individual por faltar al reglamento disciplinario ARTÍCULO 435 NUMERAL 4 **“Cometer insubordinación individual o colectiva respecto a las Autoridades o Mandos de que dependan, así como la desobediencia a las instrucciones dadas por estas.”**

Y COMO AGRAVANTE

ARTÍCULO 433 NUMERAL 80 que dice Así: **“Ser irresponsable y negligentes en sus funciones.”** (Cfr. fs. 1-3 del expediente disciplinario).

De seguido, se aprecia que la Unidad se notificó del Cuadro de Acusación Individual en fecha veintitrés (23) de agosto de 2018. (Cfr. f. 5 del expediente disciplinario).

Se constata, asimismo, el trámite llevado a cabo para la asignación de Ocho Mil Balboas (B/.8,000.00) en concepto de viáticos para la participación del servidor público en la pasantía internacional a desarrollarse en la Ciudad de México. (Cfr. fs. 6-15 del expediente disciplinario).

Se aprecia la Nota SNF/SEV/0535/17 de 15 de mayo de 2017, por la cual la Secretaría Ejecutiva del SENAFRONT solicita al Director Nacional de Administración y Finanzas se deje sin efecto la certificación presupuestaria por la suma de Dieciséis Mil Balboas (B/.16,000.00) en razón de Cuatrocientos Balboas (B/.400.00) diarios por veinte (20) días a favor de los funcionarios subteniente **RAÚL CARREÑO IBARRA** y M.N.J. Lisbeth Navalo. (Cfr. f. 16 del expediente disciplinario).

Se observa la entrega o devolución de la asignación de Ocho Mil Balboas (B/.8,000.00) a la Institución por parte de la funcionaria Lisbeth Navalo Calderón.



(Cfr. fs. 17-19 del expediente disciplinario).

Asimismo, se aprecia la constancia del Departamento de Tesorería de treinta (30) de mayo de 2017, que acredita que el subteniente **RAÚL CARREÑO IBARRA** devolvió la suma de Cuatro Mil Seiscientos Balboas (B/4,600.00), quedando pendiente la devolución de Tres Mil Cuatrocientos Balboas (B/3,400.00). (Cfr. f. 20 del expediente disciplinario).

Consta la Nota EPM/18 de 27 de julio de 2018, por la cual el Agregado de Seguridad y Defensa de Panamá en México, hace del conocimiento del Director General la novedad ocurrida con el Teniente **RAÚL CARREÑO IBARRA** en donde señaló lo siguiente:

“Después de múltiples intentos, el Tte. CARREÑO se presentó a mi oficina manifestando que él no tenía el dinero completo porque lo había utilizado para pagar el hotel en donde se iba a hospedar en México, como también lo había utilizado para comprar ciertas cosas que necesitaba para el viaje (según él, computadora, sacos y otra ropa). El mismo manifestó que iba a hacer un préstamo para pagar el faltante del dinero, esto lo manifestó de manera voluntaria, en ningún momento se le coaccionó. Se le dijo que el dinero debía llevarlo a la Dirección de Finanzas para que a través de esta fuera depositado a la cuenta del tesoro nacional.” (Cfr. f. 31 del expediente disciplinario).

Figura la Nota N°001/SNF/DNBL/PSIC-BRO/2018 de 2 de agosto de 2018, por la cual el servidor público **RAÚL CARREÑO IBARRA** explica al Director Nacional de Bienestar Laboral los hechos respecto al tema del viático y su devolución, donde señala que parte del dinero lo utilizó para pagar el hospedaje por adelantado, así como otros gastos concernientes al viaje. Aclara que el 15 de mayo devolvió la suma de Cuatro Mil Seiscientos Balboas (B/4,600.00) y manifestó su compromiso de pagar los Tres Mil Cuatrocientos Balboas (B/3,400.00) restantes. En su escrito, destaca que estaba pasando por una situación económica difícil, por lo que solicitó que le permitieran pagar con un descuento directo de los viáticos mensuales que concede la Institución; y, en tal sentido, aceptó su responsabilidad en no haberle dado seguimiento para que se hiciera efectivo el descuento solicitado. (Cfr. fs. 32-33 del expediente disciplinario).

A continuación, se observa la Declaración rendida ante el Departamento de



Asuntos Internos del SENAFRONT fechada siete (7) de agosto de 2018. En dicho documento se observa que la Unidad declaró que con el dinero del viático compró ropa para viajar, una computadora portátil, pasaporte, el hospedaje y adelantó los pagos del servicio de agua, luz y la manutención de la pensión alimenticia de sus hijas. Cabe señalar que manifestó que no contaba con comprobantes de pago o facturas que demostraran dichos gastos. (Cfr. fs. 35-36 del expediente disciplinario).

Por otro lado, consta la Nota de 23 de agosto de 2018, por la cual el servidor público expone su situación económica al Director General del SENAFRONT, reafirma su compromiso de cancelar la deuda y solicita se acepte una de las cuatro (4) opciones que ofrece para poder llevar a cabo el pago de la suma adeudada. (Cfr. fs. 37-38 del expediente disciplinario).

Se aprecia que el diez (10) de septiembre de 2018, **RAÚL CARREÑO IBARRA** tramita la devolución de la suma de Mil Quinientos Balboas (B/.1,500.00) al Departamento de Tesorería de la Institución, quedando un monto adeudado de Mil Novecientos Balboas (B/.1,900.00). (Cfr. fs. 46-47 del expediente disciplinario).

Consta la Nota N°SNF/DNF-010058/046/18 de 3 de octubre de 2018, por la cual el Director Nacional de Administración y Finanzas expone la necesidad de validar el descuento de viáticos fijos y otros beneficios con la finalidad de recuperar el dinero adeudado (Cfr. fs. 48-49). Y, a tal efecto, mediante Nota N°SNF/DNRH/Secretaría/123-18 de 4 de octubre de 2018, la Dirección Nacional de Recursos Humanos determina lo siguiente:

“Dicho oficial esta anuente de la responsabilidad de cancelar lo adeudado para lo cual explico (sic) una situaciones económicas familiares por lo que atreves (sic) de los pagos de los viáticos por área de difícil acceso que el mismo devengara (sic) y el cual es un derecho de toda unidad de la institución se le seguirá gestionando con el compromiso de que una vez efectuado tendrá el deber de hacer las devoluciones correspondientes al Departamento de Tesorería de la Dirección bajo su mando con la finalidad de cancelar lo anteriormente indicado.

Por tal efecto y como comprobante de la responsabilidad del oficial de lo anteriormente descrito al mismo aportar copia de la cédula de identidad personal y firma respectiva del presente documento para lo cual de igual forma será responsabilidad que el Departamento de Tesorería lleve un control de los pagos respectivos para que el oficial este anuente de los saldos y cancelaciones pendientes de forma escrita.

Es importante destacar que las solicitudes deberán ser atendidas una vez se hagan efectivos los pagos de los viáticos y ya dependería del oficial que pueda hacer los pagos extraordinarios correspondientes." (Cfr. fs. 50-51 del expediente disciplinario).

Se observa la Notificación de veintiséis (26) de octubre de 2018, de la Citación ante la Junta Disciplinaria Superior, sede de SUMMIT, del Teniente **RAÚL CARREÑO IBARRA**, en razón de cinco (5) Informes y Cuadros de Acusación Individual, por faltar a diversos artículos del Reglamento Disciplinario, dentro del que se incluye el firmado por el Subcomisionado Amilcar Torres, por transgredir el artículo 435, numeral 65 del Reglamento Disciplinario, mismo que fue transcrito en párrafos que anteceden. (Cfr. f. 53 del expediente disciplinario).

Se distingue, seguidamente, la Nota fechada veintinueve (29) de octubre de 2018, con la cual el servidor público hace entrega al Departamento de Tesorería de la suma de Mil Novecientos Balboas (B/.1,900.00), cancelando de tal manera, el saldo pendiente relacionado con la devolución del viático asignado en el año 2017. (Cfr. f. 54 del expediente disciplinario).

Se aprecia el Acta de Celebración de Sesión de la Junta Disciplinaria Superior, de veintinueve (29) de octubre de 2018, donde consta que **RAÚL CARREÑO IBARRA** contó con los servicios de un defensor técnico del Departamento de Asesoría Legal para garantizar la correcta aplicación del Debido Proceso.

Luego de ello, consta la Resolución N°670 de 29 de octubre de 2018, por la cual la Junta Disciplinaria Superior del Servicio Nacional de Fronteras recomienda la destitución del funcionario público **RAÚL CARREÑO IBARRA**, en razón de las siguientes consideraciones:

"(...)

Que conforme a lo contenido dentro del expediente disciplinario, se puede apreciar la falta cometida por el **TENIENTE 52788 RAUL CARREÑO** y en el acto de audiencia la Junta Disciplinaria, pudo verificar en los documentos aportados en el expediente investigativo que el funcionario en mención, infringió el reglamento disciplinario de éste estamento de seguridad policial, por lo cual ésta corporación disciplinaria determina que existen los elementos suficientes que vinculan al **TENIENTE 52788 RAUL CARREÑO** con los hechos. Por ende, la referida conducta desplegada se ajusta a los cargos formulados en esta audiencia.



Por otra parte, logramos observar en la hoja vida (sic) laboral del señor **RAUL CARREÑO**, donde mantiene una pluralidad de faltas graves las cuales se encuentran a foja (57), que incide en el buen desenvolvimiento del Estamento de Seguridad, tal como lo establece las normas de conducta y ética que debe tener todo funcionario público...

(...)

Encontramos también la declaración del señor **RAUL CARREÑO**, donde acepta haberse gastado el dinero que le fue depositado en enseres, pero que no mantiene las facturas de las compras, los que nos deja duda de donde pudo haber parado los fondos del Estado...

(...)

**2- Es importante resaltar que al Señor Teniente Raúl Carreño se le otorgo (sic) un segundo viaje con la condición de ayudarlo financieramente y así poder hacerle frente a la cuantía pendiente del viaje anterior, la cual detallaremos:**

Se da invitación para los seminarios denominados 'Desarrollo, Políticos y Planteamiento para el VIH/SIDA' y 'Violencia Basada en Genero (sic) y Salud de la Mujer' los cuales se llevarían a cabo del 1 al 16 de diciembre de 2017, en el Instituto de Defensa para Operaciones Medicas (sic), en San Antonio Texas, donde Los gastos del pasaje aéreo, alimentación y hospedaje **correrán por cuenta del gobierno de los Estado Unidos, aunado a que recibió también Asistencia Económica** de la partida presupuestaria N°G001820201.001.142 por B/1,875.00 (A razón de B/.125.00 diarios, por 15 días, a favor del funcionario) **(A foja\_21,22 y 24)**.

Adicional, queremos anunciarle al señor **TENIENTE 52788 RAÚL CARREÑO**, lo que establece la Constitución Política de Panamá en su Título XII, relacionado a la Fuerza Pública, que para la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos, la Ley organizará los servicios de policía necesarios; en apego a ese contenido constitucional, se crea el Servicio Nacional de Fronteras mediante el Decreto Ley N°8 del 20 de agosto de 2008...

De igual forma el Código de Uniforme de Ética de los Servicios Públicos en su Artículo 30 establece lo siguiente: 'El servidor público debe observar una conducta digna y decorosa, actuando con sobriedad y moderación'.

Esta instancia disciplinaria, arriba a la conclusión de atribuirle la responsabilidad disciplinaria **TENIENTE 52788 RAÚL CARREÑO**, por contravenir el cuerpo jurídico disciplinario institucional; aunado a eso, con las circunstancias agravantes del acto: 'Ser irresponsable y negligente en sus funciones, además de la pluralidad en la comisión de faltas.

Que la comisión de este tipo de faltas, son conductas impropias que conllevan al detrimento de los principios institucionales y a la buena imagen de esta entidad.

(...)" (Cfr. fs. 288-294 del expediente disciplinario).

A continuación, consta la Nota SNF/DINAF04037/91-18 de 1 de noviembre de 2018, por la cual el Director Nacional de Administración y Finanzas hace del conocimiento del Director Nacional de Recursos Humanos que, en fecha veintinueve (29) de octubre de 2018 el Teniente **RAÚL CARREÑO IBARRA** hizo entrega formal del monto que mantenía pendiente, correspondiente a un viático de licencia con sueldo que se dejó sin efecto por orden superior, cumpliendo de tal manera con lo pactado por ese despacho. (Cfr. f. 161 del expediente de



personal).

En ese orden cronológico, se aprecia que mediante Nota N°716-RH-TARH de 3 de junio de 2019, la Dirección Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad, devuelve a la Dirección Nacional de Recursos Humanos del SENAFRONT el proyecto de destitución del Teniente **RAÚL CARREÑO IBARRA**; toda vez que, la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio señaló "... *que la sanción disciplinaria impuesta, no es proporcional con la falta cometida, aunado a los hechos que rodearon la investigación.*" (Cfr. f. 302 del expediente disciplinario).

Sobre el particular, consta a fojas 303 y 304 del expediente disciplinario, la opinión legal referida en líneas previas, en donde se distingue lo siguiente:

"Que la Junta Disciplinaria Superior realizada al **TENIENTE RAÚL REYNALDO CARREÑO**, llevada a cabo el día 29 de octubre de 2018, mismo día que el prenombrado canceló en su totalidad la asignación económica acreditada a su favor; sin embargo, llama poderosamente la atención que en el acto de audiencia de la Junta Disciplinaria, se declara lo siguiente: '2- **Cabe destacar que el señor Teniente Raúl Carreño se le otorgo (sic) un segundo viaje con la condición de ayudarlo financieramente y así poder hacerle frente a la cuantía pendiente del viaje anterior, la cual detallamos:** Se da invitación para los seminarios... donde los gatos (sic) de pasaje aéreo, alimentación y hospedaje correrán por cuenta del gobierno de los Estados Unidos, aunado a que recibió también Asistencia Económica de la partida... por B/1,875.00". (el subrayado es nuestro).

(...) la entidad le otorgó al **TENIENTE RAÚL REYNALDO CARREÑO**, la misión oficial con la condición de que con el viático pagará (sic) parte de la deuda antes señalada. Las misiones oficiales al exterior, no puede ser condicionadas y mucho menos ayudas financieras, tal como lo señalan el acta de audiencia y la Resolución N°670 de 29 de octubre de 2018.

Por último, somos de la opinión que la sanción disciplinaria impuesta al **TENIENTE RAÚL REYNALDO CARREÑO**, no es proporcional con la falta cometida, aunado a los hechos que rodearon la investigación, por lo que devolvemos el decreto de personal."

En respuesta a la opinión vertida por la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio de Seguridad Pública, figura entonces una Ampliación a la Recomendación de Destitución, SENAFRONT/JDS/400-19 de 20 de septiembre de 2019, por la cual el Presidente de la Junta Disciplinaria Superior expone tres (3) puntos que ratifican la infracción al Régimen Disciplinario, a saber:

1. Retraso para asumir el compromiso adquirido, toda vez que canceló el monto adeudado el mismo día en que fue convocado por la Junta Disciplinaria



Superior y ya habían pasado diecisiete (17) meses desde que se le acreditó el viático;

2. Mal uso de dinero del Estado, pues parte de la suma acreditada fue utilizada para el pago de asuntos personales – *compra de ropa, gastos de servicios de agua y luz, pensión alimenticia-*, mas no para los gastos propios del viaje del funcionario al exterior; y,

3. Consta en su hoja de vida laboral, “Pluralidad de faltas graves” durante los dos (2) últimos años de servicio activo. (Cfr. fs. 309-312 del expediente disciplinario).

Por último, se aprecia en el caudal probatorio que luego de la emisión del Acto Originario, la parte actora tuvo la oportunidad de presentar un Recurso de Reconsideración, el cual fue rechazado por extemporáneo, a través de la Resolución N°070 de 18 de marzo de 2021. (Cfr. fs. 321-332 y 336-339 del expediente disciplinario).

Luego de la revisión del Expediente Disciplinario, procede pues esta Superioridad a analizar el Decreto de Personal N°228 de 20 de marzo de 2020, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, y su Acto Confirmatorio en confrontación con las normas que se estiman infringidas.

Como primer aspecto, vemos que la parte actora argumenta que se vulneró el Principio del Debido Proceso Legal, pues la destitución se surtió en detrimento de los derechos y garantías del servidor público, siendo desvinculado de forma injusta y abusiva.

Al respecto, resulta ilustrativo anotar la definición que ofrece la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, sobre el Debido Proceso Legal, que a la letra expone:

“31. Debido proceso legal. 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 el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a 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 tal sentido, valora la Sala que no se vulneraron los derechos de la parte demandante, pues se constata del caudal probatorio que, **RAÚL CARREÑO IBARRA** pudo ejercer ampliamente su derecho de defensa, pues se le informó sobre la acusación, tuvo la posibilidad de contar con la debida asistencia técnica, presentó sus descargos; y, aunado a ello, ha quedado en evidencia que las actuaciones administrativas fueron adelantadas dando cumplimiento a las normas de procedimiento contenidas en el Régimen Disciplinario de la Institución.

Por otro lado, señala el apoderado judicial de la parte demandante que, en el proceso administrativo no se acredita la supuesta insubordinación, no se respetó el Principio de Favorabilidad y se incurrió en falta de proporcionalidad al aplicar la pena máxima.

No obstante, al revisar el expediente disciplinario se constata que **RAÚL CARREÑO IBARRA** no obedeció la instrucción de devolver lo acreditado en su totalidad; y, en tal sentido, no es posible pasar por alto que el viático en cuestión fue acreditado en el mes de mayo del año 2017, que el servidor público afirmó en sus descargos que utilizó parte del dinero para pagar los servicios públicos de agua y luz, y para cumplir con la responsabilidad del pago de la pensión alimenticia de sus hijas; y, además, no aportó pruebas o facturas que respaldaran que destinó una parte del viático para gastos vinculados con el respectivo viaje a Ciudad de México; asimismo, aceptó su responsabilidad en no haberle dado seguimiento a su solicitud de descuento para hacerle frente al cumplimiento de la instrucción recibida, y así lograr la devolución de los Tres Mil Cuatrocientos Balboas (B/.3,400.00) faltantes.

En este punto, no podemos soslayar que el servidor público tramitó la devolución del monto adeudado en dos (2) momentos: el diez (10) de septiembre de 2018, procedió a la devolución de la suma de Mil Quinientos Balboas (B/.1,500.00); y, el veintinueve (29) de octubre de 2018, día en que se llevó a cabo la sesión de la Junta Disciplinaria Superior, canceló el faltante por la suma de Mil



Novcientos Balboas (B/.1,900.00). Lo antedicho denota que pasó más de un (1) año desde el momento en que se le acreditó el viático por la suma de Ocho Mil Balboas (B/.8,000.00), para que **RAÚL CARREÑO IBARRA** cumpliera finalmente con la instrucción de devolución de la provisión asignada para su participación en la pasantía internacional que por órdenes superiores fue dejada sin efecto.

En lo que respecta a la alegada falta de motivación en el Acto Administrativo impugnado, tenemos que tal argumentación carece de asidero jurídico; puesto que, aun cuando en el Decreto de Personal N°228 de 20 de marzo de 2020, se resuelve la destitución del servidor público, sin que se contemplara la existencia de una parte motiva en la que se desarrollaran las consideraciones que llevaran a la adopción de tal decisión, no puede el Tribunal soslayar que el demandante contó con la oportunidad de recurrir tal decisión, siendo este medio impugnativo resuelto a través de la Resolución N°070 de 18 de marzo de 2021, proferida por el Ministerio de Seguridad Pública; y, en ese sentido, resulta importante destacar que en la parte motiva del referido acto administrativo confirmatorio, se expusieron los elementos de causa y motivación que suscitaron la decisión proferida por la Institución, quedando en evidencia que, *"... jamás cumplió con la obligación de devolver los fondos a la institución, a lo cual según el mismo manifestó en su declaración jurada ante Asuntos Internos, se había comprometido a pagar la suma adeudada, lo cual incumplió por lo que se le inició el presente proceso disciplinario..."*. (Cfr. f. 29 del expediente judicial).

Ahora bien, en relación al aspecto de proporcionalidad de la sanción disciplinaria, vale destacar que el artículo 345 del Decreto Ejecutivo N°103 de 2009, enuncia que, *"La sanción disciplinaria deberá ser proporcional a la gravedad de la falta cometida. **En la graduación de la sanción deberán aplicarse los criterios que fija este Reglamento.**"* (Lo resaltado es nuestro)

Sobre el particular, es importante señalar que el Decreto Ley N°8 de 2008, así como el Decreto Ejecutivo N°103 de 2009, que lo reglamenta, establecen con

claridad que los miembros del SENAFRONT deben conducirse con lealtad, vocación de servicio, honradez, responsabilidad, eficiencia, valor y transparencia, cumpliendo las normas éticas de conducta. Y, además, deben actuar en todo momento 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. (v. artículos 5 y 7 del Decreto Ley N°8 de 2008 y artículos 348 y 352 del Decreto Ejecutivo N°103 de 2009).

En ese orden de ideas, reflexionamos que es ineludible repasar lo expuesto por la Junta Disciplinaria Superior en su escrito de Ampliación a la recomendación de destitución, donde concluyó:

“En este sentido, la Junta Disciplinaria Superior, luego de evaluados todos los informes, declaraciones y el Cuadro de Acusación Individual, consideró que efectivamente se cometió la falta establecida; y que existen méritos suficientes para establecer la recomendación de destitución, toda vez que este funcionario incurrió en esta acción que contraviene los principios institucionales consagrados en nuestro Decreto Ley, tales como la lealtad, vocación de servicio, honradez, responsabilidad, eficiencia, valor y transparencia.

En estas condiciones podemos agregar, que la conducta escenificada por este servidor público contraviene los principios éticos y doctrinarios que en todo momento deben mantener los miembros de nuestra entidad, denigrando la buena imagen institucional.” (Cfr. f. 311 del expediente disciplinario).

Así las cosas, de la revisión del expediente disciplinario, valora el Tribunal que la Junta Disciplinaria Superior actuó en estricto cumplimiento del procedimiento administrativo disciplinario estatuido en el ordenamiento que rige a el Servicio Nacional de Fronteras, examinando de forma diligente las pruebas existentes, procediendo con imparcialidad; y, arribando de tal manera a la imposición de una sanción ajustada al escenario examinado.

Bajo ese mismo hilo, coincidimos que lo manifestado por la Procuraduría de la Administración, cuando señaló que *“... la buena imagen y prestigio de las instituciones gubernamentales como está previsto en las causales de destitución por faltas de conducta y sus agravantes dependen, en gran medida, de la probidad con la que se conduzcan sus propios funcionarios, y este tipo de acciones irregulares empañan el esfuerzo que realiza el **Servicio Nacional de Fronteras***



125

por elevar la percepción pública que de ella se tiene." (Cfr. fs. 46-47 del expediente judicial).

En virtud de lo expuesto, la Sala conceptúa que no se encuentran probados los cargos de violación alegados por la parte demandante, pues queda en evidencia la ecuaníme observancia de procedimientos por parte de la Junta Disciplinaria Superior, quien impuso la máxima sanción ajustada a los factores particulares del caso.

Así pues, el examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio, así como del caudal probatorio, lleva a esta Superioridad a la conclusión que el Acto Administrativo impugnado no infringe las disposiciones legales invocadas; por lo que, lo procedente es declarar la legalidad del Acto demandado y negar las pretensiones de la parte actora.

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 N°228 de 20 de marzo de 2020, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, así como su acto confirmatorio; y, en consecuencia, **NIEGA** las demás pretensiones del demandante.

**Notifíquese,**

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
**MAGISTRADA**

  
**LIC. TAMARA COLLADO**  
**SECRETARIA ENCARGADA**

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 18 DE septiembre

DE 20 24 A LAS 8:30 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

  
FIRMA

19