

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1089

Panamá, 21 de octubre de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Oscar Augusto Cedeño Villarreal, actuando en representación de **Luis Carlos Ward Vanegas**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 96 de 3 de marzo de 2017, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Alegato de Conclusión.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón al actor en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

Según las constancias procesales, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 96 de 3 de marzo de 2017, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, mediante el cual se destituyó a **Luis Carlos**

Ward Vanegas del cargo de Subteniente que ocupaba en la Policía Nacional (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó un recurso de reconsideración que fue decidido a través del Resuelto 519-R-519 de 10 de julio de 2017, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, el cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento fue notificado al prenombrado el 12 de septiembre de 2018, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, **el 9 de noviembre de 2018**, el apoderado judicial del demandante acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el Decreto a través del cual se le destituyó del cargo que ocupaba su mandante; y como consecuencia de tal declaratoria, se le reintegre a la posición que ejercía en la Policía Nacional junto con el pago de los salarios caídos; más aquellas sumas derivadas desde el momento en que quedó en firme la destitución (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 592 de 10 de junio de 2019**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los razonamientos ensayados por el actor con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En efecto, tal como lo dijimos al contestar la acción en estudio, los argumentos presentados por el apoderado judicial del recurrente giran en torno a

que el acto acusado de ilegal, vulneró todos los derechos y las garantías fundamentales de su representado, toda vez que la institución no estableció el periodo de prueba para que su mandante pudiera hacer uso de este medio de defensa. Agregó, que su mandante cuenta con más de 23 años de servicio en la institución, y que en su expediente de personal no consta ningún tipo de amonestación, sanción disciplinaria, y/o que haya sido objeto de investigación disciplinaria (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

Por último, señaló que el acto acusado de ilegal, viola a todas luces el principio de proporcionalidad, toda vez que se procedió a aplicar una medida disciplinaria de máxima gravedad como lo es la destitución, sin haber aplicado una sanción más leve por no existir una reincidencia (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procedió a contestar los mismos, haciendo referencia a los siguientes aspectos:

A. Procedimiento Disciplinario.

Este Despacho reitera su oposición a los argumentos expresados por el actor, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, **su remoción se dio como resultado de las investigaciones realizadas dentro de un procedimiento disciplinario**, llevado a cabo por la Junta Disciplinaria Superior, el cual tuvo su génesis en el cuadro de acusación individual, suscrito por la Sub Comisionada Elida Ortega de Lasso, en el cual señala que el prenombrado incurrió en la falta administrativa establecida en el artículo 133 (numeral1) del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997 (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En nuestra contestación de la demanda, hicimos énfasis en indicar que lo anterior, trajo como consecuencia que el 12 de agosto de 2016, el recurrente fuera sometido a una Audiencia Disciplinaria en la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, en la que destacó que, contrario a lo señalado por el actor, **sí hubo material suficiente para acreditar la falta endilgada a Luis Carlos Ward Vanegas**; de hecho, en sus descargos el prenombrado expresó lo siguiente: *“En el mes de febrero me llama la Cabo Vargas y me pregunta si conocía a alguien en el Sistema Penitenciario yo le pregunté por qué y ella me dice porque su patrocinador tenía a una persona que quería trasladar a un detenido de la Joya a Chiriquí. Yo le pregunté a mi esposa que si conocía a alguien si tenía a alguien en el sistema que hiciera esto, ella me dijo que conocía a Karen Robles, y le pregunté, ella me dice que ellos allí hacían eso, los puse a hablar, después la Cabo Robles me envía B/.5,200.00, para el traslado. Después me devuelve el dinero, porque había problemas debido a una reyerta en el penal por lo que llamé a la Cabo Vargas y le dije que iban a devolver el dinero y después esta señora se perdió y no supe más de ella y no devolvió el dinero”*. Actuaciones que no solo cuestionan el grado de profesionalismo e integridad del hoy demandante, sino también la imagen y credibilidad de esa dependencia estatal. Aunado a lo anterior, dicha entidad policial tomó en cuenta la declaración del prenombrado, **a fin que ejerciera sus descargos, respetando así el derecho a la defensa** (Cfr. fojas 11 y 26 del expediente judicial).

Al respecto también se hizo énfasis en nuestra contestación de demanda, que lo dispuesto en los artículos 8 y 11 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, los cuales establecen, lo siguiente:

“Artículo 8. Los miembros de la Policía Nacional son servidores públicos, por tanto, deberán conducirse, en todo momento, conforme a los postulados señalados en los principios éticos de los servidores públicos: lealtad, vocación de servicio,

honradez, responsabilidad, eficiencia, valor y transparencia.

Les corresponde, sin excepción, ejercer sus funciones con absoluto respeto a la Constitución Política y a la Ley”.

“Artículo 11. 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 conductas” (Lo destacado es nuestro).

En esa Vista Fiscal, manifestamos que la conducta del ahora demandante resultó contraria a todos los principios y valores contenidos en el artículo arriba transcrito, lo cual incide de manera directa en la imagen de la Policía Nacional, habida cuenta que, resulta incomprensible, cómo quien está llamado a hacer cumplir la ley, sea quien se preste como intermediario para que se practiquen conductas que van 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 la Policía Nacional; motivo por el cual **existía mérito para la destitución del accionante, Luis Carlos Ward Vanegas, por la infracción del artículo 133 (numeral 1) del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional**, aprobado por medio del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, el cual prevé lo siguiente:

“Artículo 133. Se consideran **faltas gravísimas de conducta:**

1. Denigrar la buena imagen de la institución.

...” (La negrita es de este Despacho).

En la citada **Vista 592 de 10 de junio de 2019**, hicimos referencia que luego de la celebración de la Junta Disciplinaria Superior, y atendiendo a la recomendación por ella emitida, se dictó el Decreto de Personal 96 de 3 de marzo de 2017, el cual el demandante tuvo la oportunidad de recurrir, tal y como efectivamente lo hizo, presentando, en esa nueva oportunidad, sus descargos

en relación con hechos que se le endilgaban; razón por la cual, tanto ante la Junta Disciplinaria Superior, como de manera posterior, ante la emisión del acto objeto de reparo, al hoy demandante siempre le fue respetado el debido proceso, de ahí que carecen de sustento fáctico y jurídico las supuestas violaciones a las que éste hace referencia, señalando en ese entonces que: *“el 10 de agosto de 2016, presenté declaración Jurada ante la Fiscalía Auxiliar de la República, en el caso que guarda relación con el delito contra la Administración Pública..., dicha Fiscalía determinó que mi persona no tenía ninguna vinculación con dicha red que se dedican a la alteración de Sentencias Penales, la Falsificación de Boletas de Libertad y Estafar a Familiares de Reclusos, por la cual dicha Fiscalía no formuló cargo alguno contra mi persona”*, agrega que: *“...los hechos que motivaron el cuadro de acusación individual confeccionado a mi persona, considero es injusto, ya que la Fiscalía Auxiliar después de mi declaración jurada, la cual realicé el día 10 de agosto de 2016, en la cual no se me encuentra ninguna vinculación al delito por el que fui citado a este despacho judicial, y por consiguiente no se me podría formular ninguna acusación y ninguna detención preventiva”* (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Por último, señalamos que contrario a lo esbozado por el prenombrado, no es necesario que exista una formulación de cargos y/o una sentencia penal para que se produzca la sanción disciplinaria, toda vez **que las sanciones impuestas obedecen a ordenamientos de naturaleza distinta, que tutelan bienes jurídicos diferentes**, quedando demostrado en la investigación disciplinaria que la actuación desplegada por el recurrente **comprometió el prestigio de la institución, razón por la cual hay lugar a la sanción disciplinaria aplicada por la entidad.**

En abono a lo hasta ahora expuesto, reiteramos la Sentencia de 4 de abril de 2016, en donde la Sala Tercera resolvió una situación similar a la que ocupa nuestra atención, en los términos siguientes:

“... ”

En este punto, es necesario señalar que, la Junta Disciplinaria Superior, conforme al artículo 21 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999, tiene la responsabilidad de ventilar las faltas gravísimas cometidas por los miembros de la Policía Nacional, determinar si hubo o no violación al Reglamento Disciplinario, informar y recomendar la sanción correspondiente, entre otras funciones, lo que significa que este ente inicia su actividad luego de concluida las investigaciones pertinentes.

Iniciado el proceso disciplinario, se le informaron los cargos..., se le proveyó la debida asistencia técnica, se le dio la oportunidad para presentar sus descargos, momento en que rindió declaración de los hechos.

En este sentido, se observa que la institución sustenta en debida forma, la vinculación del señor... a los hechos que dieron origen al procedimiento disciplinario, 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 conducto del Ministerio de Seguridad Pública.

Se desprende de lo anterior, **que dicha destitución se fundamentó en una falta disciplinaria gravísima** que da lugar a la sanción de destitución, enunciada en el numeral 1 del artículo 133 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, la sanción impuesta también se enmarca en el numeral 2 del artículo 103 de la ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, ambas normas son del tenor siguiente:

‘Artículo 133. Se consideran faltas gravísimas de conducta:

1. Denigrar la buena imagen de la institución.’

‘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:

Haber sido condenado mediante sentencia judicial ejecutoriada por la

comisión de un delito doloso que conlleve pena de prisión.

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... con el hecho investigado, las sanciones impuestas obedecen a ordenamientos de naturaleza distinta, que protegen bienes jurídicos diferentes, quedando demostrado en la investigación disciplinaria que la actuación del ex-funcionario comprometía el prestigio de la institución, razón por la cual hay lugar a la sanción disciplinaria.

Sin menoscabo de lo anterior, debe tenerse presente que la buena imagen y el 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 la Policía Nacional por elevar la percepción pública que de ella se tiene. Esta Sala, no puede pasar por alto este tipo de acciones que ponen en riesgo la dignidad y el respeto institucional de un ente que requiere de la confianza y seguridad de los ciudadanos para ejercer su labor de protección y servicio.

Aunado al hecho de que, es censurable por parte de la sociedad panameña cualquier tipo de vinculación de un agente de la Policía Nacional en un caso relacionado con drogas, situación que podría resultar en la pérdida de credibilidad de la comunidad, en la lucha contra el narcotráfico; razón suficiente para desvincularlo de la administración pública, por **denigrar la buena imagen de la institución.**

Por las razones expuestas, no se encuentran llamados a prosperar los cargos de violación alegados por la parte actora del artículo 34 de la ley 38 de 2000 ni de los artículos 56 y 111 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, toda vez que la sanción disciplinaria se aplicó en observancia al debido proceso, permitiéndole al actor presentar sus descargos acompañado de una defensa técnica, frente a los cargos formulados por la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, luego de una fase investigativa que lo vinculan a la comisión un ilícito contra la seguridad colectiva, **situación que a su vez, denigra**

la buena imagen de la institución. Por lo que, consideramos que la falta disciplinaria fue debidamente comprobada y, siendo que la misma admite la destitución directa, fue desvinculado del cargo por denigrar la buena imagen de la institución.

Por tanto, la parte actora no acredita la ilegalidad del Decreto de Personal No. 1262 de 31 de diciembre de 2013, 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. 1262 de 31 de diciembre de 2013, dictado por conducto del Ministro de Seguridad Pública, así como tampoco el acto confirmatorio, y, por lo tanto, NO ACCEDE a las pretensiones del demandante.” (La negrita es nuestra).

Por tanto, recalamos que la referida entidad demandada sólo se limitó a cumplir con los presupuestos jurídicos establecidos en su Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, el cual es aplicable a todos los servidores de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, garantizándole en todo momento al ahora demandante la oportunidad de ejercer su derecho a defensa.

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por el actor para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Pruebas 327 de 20 de septiembre de 2019**, se admitieron como pruebas los siguientes documentos: la copia autenticada del Resuelto de Personal 96 de 3 de marzo de 2017, emitida por el Ministerio de Seguridad Pública, y la copia autenticada de la Resolución 519- R- 519 de 10 de julio de 2017, emitida por el Ministerio de Seguridad (Cfr. fojas 41 - 42 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la **prueba documental** consistente en la **copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso que reposa en los archivos de la entidad demandada**, misma que fue solicitada a través del **Oficio 2169 de 1 de octubre de 2019**, por la Sala Tercera; y remitida por el **Ministerio de Seguridad Pública**, mediante la nota 0913-OAL-2019 de 1 de octubre de 2019 (Cfr. fojas 45-46 del expediente judicial).

Como puede observarse, **el demandante se ha limitado a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la demanda, y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a acreditar que los actos acusados carezcan de validez**; por lo consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la accionante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, **que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.**

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a esta Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor'*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que el actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por **Luis Carlos Ward Vanegas**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 96 de 3 de marzo de 2017, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General