

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1508

Panamá, 27 de octubre de 2021

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

Alegato de conclusión.

El Licenciado Dionicio Rodríguez Bernal, actuando en nombre y representación de **Zuleika Flaco Chamy**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.219 de 10 de junio de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional)**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

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 No.135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley No.33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior.

I. **Antecedentes.**

En la Vista de contestación de la demanda indicamos que el acto acusado de ilegal establecía de manera clara la causal de desvinculación, particularmente, lo señalado en el artículo 133 (numeral 23) del Reglamento de Disciplina de la **Policía Nacional**, relativo a "falsificar o alterar firmas o documentos" (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En esa misma ocasión hicimos referencia al acto confirmatorio en el que se relata de manera detallada que la hoy recurrente fue objeto de un procedimiento disciplinario que inició con el Informe de Novedad de fecha 16 de julio de 2018, que fue dirigido al Jefe de la diecisieteava (17ª) Zona Policial de Rufina Alfaro, por el Teniente 14327 Juan Paz, en el que comunicó que la prenombrada presentó un certificado de incapacidad, en el que se

especificaba que el día 29 de junio de 2018, a las cinco de la tarde (5:00 p.m.) fue atendida en la Policlínica Manuel María Valdés donde la incapacitaron para realizar sus labores habituales los días sábado 30 de junio y el domingo 01 de julio de ese año, con el certificado médico 8002021 emitido por la Doctora Daisy Rosas (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

En ese mismo documento hicimos referencia al resuelto confirmatorio, que menciona que dadas las inconsistencias que se encontraron en el informe, el 2 de julio de 2018, se solicitó formalmente al Departamento de los Servicios Médicos de la Policlínica Manuel María Valdés, que certificara una serie de aspectos. Como respuesta, se recibió una misiva en la que la Doctora Daisy Rosas señaló que no existía registro de la atención médica a la Cabo Segunda 25317; que la letra y la firma plasmadas en el certificado 8002021 no son suyas; y que esa numeración no corresponde a las expedidas por esa Unidad Ejecutora (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, se le impuso un Cuadro de Acusación Individual a la Cabo Segunda **Zuleika Flaco Chamy**, por la supuesta comisión de la falta disciplinaria contenida en el artículo 133 (numeral 23) del Reglamento de Disciplina de la **Policía Nacional**, que guarda relación con "falsificar o alterar firmas o documentos" (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

En el acto confirmatorio, también se manifiesta que el 5 de septiembre de 2018, se adelantó el acto de audiencia celebrado por la Junta Disciplinaria Superior de la **Policía Nacional**, para tratar el caso de la Cabo Segunda **Zuleika Flaco Chamy** en el que la activadora judicial rindió sus descargos (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

El Resuelto No.196 de 26 de mayo de 2020, que constituye el acto confirmatorio, en lo medular dice:

"De la lectura del Informe anterior se desprende que, la incapacidad analizada sí fue falsificada y alterada, porque según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua falsificar, es 'Falsear o

adulterar algo' y el verbo alterar lo debemos entender como 'Cambiar la esencia o forma de algo'.

De ahí que, queda claramente establecido que la firma de la Doctora Rosas fue falsificada, lo cual incluso se constituye en un indicio que amerita una investigación penal; pero no sólo se falsificó la firma, sino también se adulteró la numeración que le corresponde a las incapacidades otorgadas en la Policlínica Manuel María Valdés.

Igualmente el documento fue alterado, al variar la forma legal que el mismo debe tener, en atención al contenido del Decreto Ejecutivo N°210 de 26 de julio de 2001 'Que reglamenta la expedición de certificados de incapacidad y se deroga el Decreto 12 de 27 de enero de 1983', modificado por el Decreto Ejecutivo N°19 de 9 de marzo de 2016, el cual indica que:

'Artículo primero. Todos los médicos y odontólogos idóneos están autorizados para expedir certificados de incapacidad mediante certificado impreso o electrónico, con numeración continua y sucesiva. Deberá contener su nombre completo y su número de registro otorgado por el Consejo Técnico de Salud, además de la dirección y teléfono de la institución pública o privada en que se expide el certificado.'

En la audiencia disciplinaria ante la Junta Disciplinaria Superior, una vez que recibió el Informe, en atención al contenido del Artículo 93 del Decreto Ejecutivo N° 204 de 3 de septiembre de 1997, que dice que *'En todos los casos de faltas gravísimas el superior que tenga conocimiento o haya presenciado la falta, deberá remitir el informe a la Dirección de Responsabilidad Profesional o a la Junta Disciplinaria Superior...'* (el subrayado es nuestro), la señora Flaco se consideró culpable, es decir aceptó la comisión de la falta endilgada y no presentó prueba alguna, al momento de sustentar el presente medio de impugnación, que nos permita convencernos de lo contrario, máxime que, como evidenciamos en párrafos anteriores, en el expediente disciplinario consta la Nota DM-PMMV-961-2018 de 09 de julio de 2018, suscrita por la Dra. Mavis de Frederick, donde se evidencia la falsificación y alteración del certificado de incapacidad.

En esta audiencia se le garantizaron, a la disciplinada, sus derechos e hizo uso del derecho al contradictorio y a la defensa, entre otras (sic) derechos reconocidos y respetados al momento de la audiencia oral, y mencionó en sus descargos: 'Se (sic) que la falta que cometí es una falta grave' (visible a foja 27), lo cual evidencia la aceptación y participación en la falsificación y alteración de la incapacidad en cuestión.

Contrario al alegato de la disciplinada dentro del presente infolio, en el sentido de argumentar que ella no cometió la falta, hay suficientes evidencias que nos convencen que su actuar sí está tipificado dentro de

las consideradas faltas gravísimas y sí se ajusta al tipo disciplinario descrito en la norma y por el cual fue destituida de su cargo.

La recurrente retoma el término de prescripción para indicar que su caso estaba prescrito, fundamentando su argumentación en lo dispuesto en el artículo 148 del Texto Único que comprende la Ley 9 de 1994, por lo cual se establece y regula la Carrera Administrativa, debido a que la Ley 18 del 03 de junio de 1997 y el Decreto 204 de 03 de septiembre de 1997, no contemplan la prescripción de las acción disciplinaria.

‘Artículo 148. La persecución de las faltas administrativas prescribe a los sesenta días de entrar el superior jerárquico inmediato del servidor público en conocimiento de la comisión de los actos señalados como causales de destitución directa y treinta días después en el caso de otras conductas. Las sanciones deben ser ejecutadas, a más tardar, tres meses después del fallo final que les impone o confirmar’.

Es de importancia destacar que dentro del Decreto Ley N° 18 de 3 de junio de 1997 y el Decreto Ejecutivo N° 204 de 3 de septiembre de 1997, que regulan y reglamentan la Policía Nacional no se encuentra (sic) referencias a la desvinculación de un servidor público por destitución directa, es por esto que no es aplicable el término de los sesenta días de prescripción que hace referencia el artículo 148 de la Ley 9 de 1994.

...” (La referencia en el quinto párrafo que dice “el subrayado es nuestro” en realidad es de la institución demandada) (Cfr. fojas 41-42 del expediente judicial).

Del documento transcrito, se desprende claramente que ese tipo de conductas afectan de manera nociva la imagen de la **Policía Nacional** y del **Ministerio de Seguridad Pública** en el ámbito social, por ende, se hizo necesario agravar su punibilidad y al existir los elementos que lograron crear convicción en cuanto a la comisión de la falta disciplinaria por parte de la Cabo Segunda 25317 **Zuleika Flaco Chamy**, fue el motivo por lo que en ese documento se sostiene que no era necesario, por economía procesal, analizar los demás puntos alegados por la recurrente y lo procedente, en estricta legalidad, era pronunciarse en el mismo sentido que en el acto originario (Cfr. fojas 42-43 del expediente judicial).

Para la doctrina jurídica, el procedimiento disciplinario tiene como propósito fiscalizar los comportamientos o las conductas de los funcionarios y, consecuentemente, imponer las medidas restrictivas pertinentes ante la inobservancia de las reglas que ese régimen regula; tomando en cuenta que el ejercicio de dicha atribución se materializa a través del cumplimiento de los principios que componen la garantía del debido proceso.

En este escenario, resulta importante citar lo expuesto por la Sala Tercera en la Sentencia de dieciocho (18) de marzo de dos mil quince (2015), con respecto a los presupuestos que busca resguardar o proteger la garantía del debido proceso, cito:

*"... 'en cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: la fase de acusación o formulación de los cargos, el momento de los descargos o defensa frente a la acusación, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal', y por consiguiente, los elementos y principios que lo conforman e integran de acuerdo a la naturaleza jurídica del procedimiento sancionatorio (aplicación del *ius puniendi*).*

Tales *elementos*, como se ha señalado y lo consigna el artículo 34 y 200 numeral 31 de la Ley 38 de 2000, son *'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 de recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa'*. En tanto que los *principios* que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, se derivan del principio de legalidad como facultad *'atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer penas, sanciones y medidas de seguridad a quienes después de un proceso, también contemplado en la ley, los establezca como responsable...'*. De ahí que, como ha sostenido esta Sala, *'los principios que fundamentan esta facultad son los de legalidad, tipicidad, irretroactividad, proporcionalidad, regla del 'non bis in ídem', culpabilidad y de prescripción'*.

*..."* (La negrita es nuestra).

Resultado de lo explicado, consideramos que la destitución de Zuleika Flaco Chamy 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 del derecho de defensa tal como consta en el expediente disciplinario, puesto que para llegar a la remoción definitiva del cargo que ejercía la recurrente en el **Ministerio de Seguridad (Policía Nacional)**, se cumplieron con todas las fases de la investigación, dentro de la cual aquélla tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que consideraba necesarias, así como también constan las diligencias llevadas a cabo por dicha entidad a fin de recabar suficientes elementos de convicción para emitir su decisión; por lo que mal puede alegar la demandante que no se comprobó su conducta infractora.

Cabe advertir que en el caso bajo análisis, se cumplieron con los presupuestos de racionalidad consagrados en la ley, puesto que en el acto acusado principal y en su confirmatorio se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación de la recurrente equivale a la sanción impuesta, producto de la falta acreditada dentro del procedimiento disciplinario que se le siguió, en el cual se le respetaron todas sus garantías procesales; razón por la que no resulta factible argumentar que el acto administrativo en estudio no se encontraba motivado.

## **II. Etapa probatoria.**

La Sala Tercera expidió el Auto de Pruebas No.436 de catorce (14) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual el Magistrado Sustanciador acogió como medios de convicción los actos administrativos acusados y el expediente administrativo (Cfr. fojas 86-87 del expediente judicial).

El contenido del Auto de Pruebas revela que la accionante omitió efectuar mayores esfuerzos en acreditar sus pretensiones, por lo que no se acogió a lo regulado en el artículo 784 del Código Judicial que, en esencia, dispone que incumbe a las partes acreditar su posición en el proceso con el objetivo de desvirtuar lo determinado en los actos objeto de reparo.

En la Sentencia de diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021), el Tribunal precisó:

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice:

‘Artículo 784: Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables’.

De ahí que, la carga de la prueba, implica la obligación que tiene una parte de aportar los medios de convicción; además, ese es un deber de las partes y sus apoderados, pues cuando no aparece probado el hecho, ello no permite que el Juez pueda otorgar la pretensión de quien pide; y esto se resume en esa frase romana ‘onus probandi incumbit actori’; es decir, la carga de la prueba le incumbe al actor.

En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a la Jurisdicción Contencioso Administrativa de probar lo que pide, ello a los efectos que se le pueda aplicar el principio de Tutela Judicial Efectiva.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal No.219 de 10 de junio de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional), ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, pide se desestimen las pretensiones de la actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Liliá Urriola de Ardila  
Secretaría General

Expediente 507682020