

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1540

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 1 de noviembre de 2018

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción

El Licenciado Víctor Martín Quijada, actuando en representación de **Alberto Villanueva Gómez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 174 de 11 de abril de 2017, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, el 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, el cual nos permite reiterar lo ya planteado en nuestra contestación de la demanda, en el sentido que no le asiste razón al recurrente en cuanto a su pretensión que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 174 de 11 de abril de 2017, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública.

Al igual que en nuestra Vista de contestación a la demanda, debemos iniciar poniendo de relieve, que de la lectura de las pretensiones solicitadas por el demandante, podemos observar que el mismo se limita a requerir que se declare nulo, por ilegal, el acto acusado de ilegal, y por otro lado, el pago de los salarios dejados de percibir, **sin solicitar su reintegro al puesto de trabajo.**

De las solicitudes arriba indicadas, reiteramos la incongruencia en cuanto a éstas; ya que, resulta contradictorio, por un lado, que se solicite que se declare nulo, por ilegal, el

acto a través del cual se le destituye; **omitiendo solicitar que se le reintegre a su puesto de trabajo como consecuencia de la declaratoria de nulidad, por ilegalidad solicitada.**

En este mismo contexto, observamos que sin pedir el reintegro al puesto de trabajo, solicita que le sean reconocidos el pago de unos supuestos salarios dejados de percibir, **reconocimiento que se encuentra condicionado a la restitución en el puesto de trabajo, razón por la que resulta incongruente solicitar la una sin la otra.**

Por otro lado, y tal y como indicamos en su momento, resulta necesario aclarar que el control de constitucionalidad le compete, de manera privativa, a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno; motivo por el cual resulta jurídicamente improcedente alegar, ante esta jurisdicción, la vulneración de normas de rango constitucional, tal y como el demandante hace con los artículos 22 y 32 de la Constitución Política.

Dicho lo anterior, y tomando en consideración que el examen que está llamada a realizar la Sala Tercera es de legalidad, y no de constitucionalidad, solicitamos que se tenga como no probada la supuesta vulneración de los artículos a los que hacemos referencia en el párrafo que antecede.

Dicho lo anterior, este Despacho reitera su oposición a los cargos de ilegalidad expuestos por el demandante en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del decreto de personal objeto de controversia.

De conformidad a las constancias que reposan en autos, el hecho investigado inició con el informe que remitió la Dirección de Investigación Judicial (DIJ) a la Dirección de Responsabilidad Profesional (DRP) de la Policía Nacional, la cual concluyó con un cuadro de acusación individual fechado 30 de agosto de 2015, confeccionado por la Subcomisionada Sanya G. Salcedo M., **donde informó que el Sargento Primero 15295 Alberto Villanueva Gómez, había incurrido en una falta al Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 2009, en su artículo 133, numeral 1, establece como una falta gravísima denigrar la buena imagen de la institución** (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En relación a lo anterior, cobra relevancia lo indicado por la entidad demandada a través de su informe de conducta, en donde se indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“Que la Junta Disciplinaria Superior evaluó el caso de **ALBERTO VILLANUEVA**, toda vez que luego de una investigación interna, llevada a cabo por la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, se logró determinar que con motivo de una orden de captura en contra del señor **ALEJANDRO ESPINOSA**, el Sargento Alberto Villanueva **lo llama para advertirle que había una orden de captura en su contra, lo cual es aceptado por el Sargento Alberto Villanueva**. De igual forma, se logra determinar en la investigación y corroborado en la declaración que brindó el Sargento Villanueva ante la Junta Disciplinaria Superior, éste manifiesta que sí hubo entrega de dinero entre el señor **ESPINOSA** y el funcionario del Ministerio Público, Deiby Chirú, para que retirara la denuncia interpuesta, **donde hubo una reunión entre el Sargento Villanueva**, el señor Deiby Chirú y el señor Alejandro Espinosa y que del dinero entregado el señor Chirú, que según el señor Alejandro Espinosa fueron mil balboas (B/.1,000.00), **éste le dio la suma de doscientos balboas (B/.200.00) al Sargento Villanueva y posteriormente le indicó que debía entregar dicha suma de dinero a la señora LIZA ANABELL CASTILLO CORDOBA, esposa del señor ALEJANDRO ESPINOSA**, luego que ella presentara una denuncia ante el Centro de Recepción de Denuncias indicando que fueron víctimas de un delito por parte del señor **ALBERTO VILLANUEVA GOMEZ y DEIBY CHIRU MARIOTA**.

Que luego de concluida la investigación interna en la Policía Nacional, se procede a confeccionar el Cuadro de Acusación Individual al Sargento Primero 15295 **ALBERTO VILLANUEVA GOMEZ y se le concede la oportunidad de ley para contradecir dicha acusación**, de igual forma hizo sus descargos en la Junta Disciplinaria Superior y **se le nombró un abogado para que defendiera sus derechos en dicha instancia disciplinaria, cumpliéndose con el debido proceso legal.**” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 15 – 16 del expediente judicial).

De los fragmentos arriba transcritos se desprenden dos elementos que resultan necesarios resaltar en el caso que ocupa nuestra atención, siendo el primero de ellos que, **contrario a lo indicado por el demandante**, la causa en la cual se sustentó la destitución del actor fue el numeral 1 del artículo 133 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, y no los artículos 103 y 123 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, como éste sugiere.

Lo anterior es importante ponerlo de manifiesto, ya que todo el argumento ensayado por el demandante se fundamenta en normas que no fueron utilizadas por el **Ministerio de Seguridad** como sustento del acto acusado de ilegal, razón por la cual, **todo el análisis que éste hace carece de una relación lógico jurídica entre el acto acusado de ilegal y las supuestas vulneraciones** que a su entender deber traer como consecuencia su nulidad, por ilegal.

Lo indicado en el párrafo que antecede se pude corroborar luego de una lectura del fundamento legal del Decreto Personal 174 de 11 de abril de 2017, el cual es del tenor siguiente:

“FUNDAMENTO LEGAL: Artículo 133, Numeral 1 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que a la letra dice: **‘DENIGRAR LA BUENA IMAGEN DE LA INSTITUCIÓN’**.
...”

Por otro lado, debemos desatacar que, tal y como lo indicó la entidad demandada en su informe de conducta, una vez concluida la investigación interna y confeccionado el Cuadro de Acusación Individual al hoy actor, a éste no solo le dio la oportunidad de contradecir dicha acusación, sino que también se le nombró un abogado que defendiera sus derechos dentro del proceso que se le adelantaba, motivo por el cual, hacer alusión a supuesta vulneraciones al debido proceso carecen de fundamento fáctico, ya que, como reiteramos, el hoy actor **contó con asistencia técnica idónea en lo que se refiere, por un lado, al ejercicio de sus derechos, y el otro, a la tutela de sus garantías.**

De igual manera, debemos coincidir con lo indicado por la entidad demandada al advertir lo siguiente:

“Queremos agregar que, las actuaciones llevadas a cabo por el Sargento Primero 15295 ALBERTO VILLANUEVA GÓMEZ, transgredieron de forma directa por comisión el artículo 133, numeral 1, del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, que establece ‘Denigrar la buena imagen de la institución’, ya que el hecho de utilizar su posición como Sargento de la Policía Nacional para impedir el cumplimiento de la ley, además de asociarse con un funcionario del Ministerio Público para pedir dinero utilizando el engaño para tal fin, son elementos debidamente intencionado que causaron una lesión

al prestigio de la Policía Nacional, institución cuyo objetivo es salvaguardar la vida, bienes, protección y servicio a los ciudadanos.” (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Al respecto, la Sala Tercera en la Sentencia de 4 de abril de 2016, 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 e 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).

Actividad Probatoria.

Con el objeto de acreditar las razones de hecho sobre las cuales descansa su demanda, el recurrente adujo durante la etapa correspondiente, la copia autenticada del Decreto de Personal 174 de 11 de abril de 2017, y el acto confirmatorio.

Producto de lo antes indicado, y en consecuencia del escaso material probatorio aportado, este Despacho estima que en el presente proceso el accionante **no cumplió con su obligación de probar los datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas en que sustenta su pretensión, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial;** deber al que se refirió la Sala Tercera en su Auto 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...**’ (La negrita corresponde a la Sala Tercera).

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.**

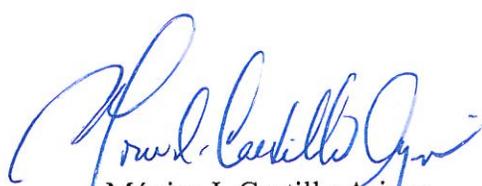
Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. 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 Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...”.

En el marco de los hechos hasta ahora expuestos, esta Procuraduría reitera a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 174 de 11 de abril de 2017**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 687-17