

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1628

Panamá, 22 de noviembre de 2021

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

El Licenciado Carlos Sanad Espino actuando en representación de **Franklin Pérez Jiménez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 463 de 27 de julio de 2018, 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 número 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley número 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.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal No. 463 de 27 de julio de 2018, mediante el cual se destituyó a **Franklin Pérez Jiménez** del cargo de Teniente que ocupaba en la Policía Nacional (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración el cual fue decidido a través del **Resuelto 945-R-945 de 31 de octubre de 2018**, que mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto

principal; pronunciamiento que le fue notificado al actor el 2 de enero de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 90 y 91 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 1 de marzo de 2019, **Franklin Pérez Jiménez**, a través de su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene su reintegro al cargo que ejercía en la Policía Nacional junto con el pago de los salarios caídos, más aquellas sumas derivadas de los derechos adquiridos dejados de percibir; y que con base en la legislación interna de la institución en concordancia con la que regula el **Ministerio de Seguridad Pública**, sea promovido al rango inmediato superior que le correspondía (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el activador judicial del demandante, indicó entre otras cosas, que con la emisión del Decreto de Personal No. 463 de 27 de julio de 2018, el **Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional)**, violó el debido proceso, toda vez que procedió a aplicar una medida disciplinaria de máxima gravedad sin haber esperado el resultado de la investigación llevada a cabo por la Fiscalía en Colón (Cfr. fojas 68 a 80 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 806 de 31 de julio de 2019**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observó que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los razonamientos ensayados por el accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Así las cosas, como quiera que la presente demanda versa sobre la supuesta violación al debido proceso legal; consideramos oportuno realizar una sucinta anotación sobre el alcance de este principio.

En este sentido, debemos **destacar** que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la aludida ley nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...
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 recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (El resaltado es nuestro).

En igual sentido, el ex-magistrado Arturo Hoyos¹ manifiesta que: *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho”*.

¹ Obra: El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 55

Vale la pena además, **resaltar** lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez², quien explica que: *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes”*.

Podemos complementar lo previamente expuesto, indicando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, como lo son: **el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada**, entre otros.

En efecto, debemos **destacar** que de las constancias procesales, se evidencia que el procedimiento disciplinario que se le siguió al actor, **Franklin Pérez Jiménez**, tuvo su origen con el Informe de Novedad de 23 de mayo de 2018, suscrito por el Capitán Gil Quiel, dirigido a los Comisionados Benjamín Sambrano, Jefe de la Zona Policial de Colón y Roger Rodríguez, Ejecutivo de la Zona Policial de Colón, a través del cual se dio a conocer la vinculación del actor con el delito Contra el Patrimonio Económico; información dada a conocer por la unidad policial asignada al Puesto Policial de Nueva Italia el Agente 25740 Jonathan Hernández, quien solicitó apoyo policial para aprehender a unos sujetos que se encontraban en el interior del automóvil sedán color rojo vino, marca Hyundai, modelo i20, y se mantenían cortando cables del tendido telefónico (Cfr. foja 93 del expediente judicial).

Al llegar las unidades policiales al lugar de los hechos, se percataron que dentro del carro previamente descrito, se encontraba **Franklin Pérez Jiménez** (Cfr. foja 93 del expediente judicial).

² Obra: Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239.

Lo anterior, trajo como consecuencia que el 23 de mayo de 2018, la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, celebró una audiencia extraordinaria en la cual vale la pena destacar que, contrario a lo señalado por el actor, **sí hubo material probatorio recabado que acreditó la falta endilgada a Franklin Pérez Jiménez**, entre éstos, los informes de novedad del agente 25740 Jonathan Hernández y del Agente 10701 Gil Quiel; acusaciones que no sólo cuestionan el grado de profesionalismo e integridad de quien hoy demanda, sino también la imagen y credibilidad de esa dependencia estatal. Aunado a lo anterior, dicho cuerpo colegiado tomó en cuenta la declaración del ex servidor público, **a fin que ejerciera sus descargos, respetando así el derecho a la defensa** (Cfr. fojas 82, 85 y 86 del expediente judicial).

En este orden de ideas, cobra relevancia lo dispuesto en los artículos 8 y 11 de la Ley No.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).

De lo hasta ahora expuesto, se pudo concluir que la conducta del actor resultó contraria a todos los principios y valores contenidos en los artículos 8 y 11 de la Ley No. 18 de 3 de junio de 1997, situación que incide de manera directa en la imagen de la Policía Nacional, habida cuenta que, resulta incomprensible que un miembro de esa prestigiosa institución, se vea envuelto en este tipo de prácticas que van en detrimento de los principios éticos de todos los servidores públicos.

En ese escenario, debemos **reiterar** que, **la destitución de quien recurre**, se dio como consecuencia de la **transgresión del artículo 133 (numeral 1) del Reglamento Disciplinario**, aprobado por medio del Decreto Ejecutivo No. 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 ese marco conceptual, es importante **destacar** que al accionante **se le respetaron las garantías del debido proceso y el derecho de defensa**, de ahí que carecen de sustento fáctico y jurídico las supuestas violaciones a las que hace referencia.

En abono a lo anterior, consideramos oportuno hacer referencia a la Sentencia de treinta (30) de enero de 2020, en donde la Sala Tercera resolvió una situación similar a la que ocupa nuestra atención, en los términos siguientes:

“...

Por otro lado apreciamos que, después de revisar las pruebas recabadas en la investigación, así como los descargos tanto de la unidad acusada como de su defensor técnico, los miembros de la Junta Disciplinaria Superior concluyeron que el comportamiento de dicho agente policial lesionó la buena imagen de la institución, al haberse apartado de los postulados éticos y morales propios de las unidades de la Policía Nacional, por lo que decidieron que el Director General de la Policía Nacional debía recomendar al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, su destitución, por violentar lo dispuesto en el artículo 133, numeral 1, del Decreto Ejecutivo 204 de 1997.

Una vez transcrita la audiencia, ésta fue firmada por todas las partes que en ella intervinieron, en la cual se dejó constancia que contra esa recomendación no cabía recurso alguno, pero que si la autoridad nominadora acogía dicha sugerencia y emitía un decreto de personal, podría interponer recurso de reconsideración dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

Analizados los hechos descritos, esta Sala considera que la Dirección de Responsabilidad

Profesional y Junta Disciplinaria Superior, respetaron en todo momento el derecho que tenía Carlos Antonio Lezcano Silvera a defenderse, pues, una vez enterado de los cargos por los cuales estaba siendo indagado, la Junta Disciplinaria Superior dio oportunidad, tanto al investigado como a su defensor técnico, de hacer los respectivos descargos donde pudieron hacer uso del derecho a presentar o aducir pruebas. Sin embargo, no aportaron ningún elemento probatorio que ayudara a desvirtuar cada uno de los cargos a él endilgados, desaprovechando así esa oportunidad de defensa.

Lo anterior demuestra a esta Sala, que la institución demandada de ningún modo violentó el debido proceso al actor; por el contrario, vemos que la investigación disciplinaria fue conducida de forma imparcial, objetiva y respetando a Carlos Antonio Lezcano Silvera su derecho a ser oído y a defenderse; por ende, mal puede alegar el recurrente que se inobservaron garantías procesales a una defensa justa y oportuna.

Por otro lado, está claro que el comportamiento incorrecto asumido por Carlos Antonio Lezcano Silvera lesionó el prestigio y la imagen de esa institución, al trascender en las facetas judiciales su actuación irregular, lo cual conllevó a que fuera detenido de manera preventiva, situación que definitivamente afectó su investidura de agente policial, al lesionar la confianza que ha depositado la sociedad en los miembros de la Policía Nacional; de ahí que, mal puede alegarse la existencia de un vicio que ocasiona la nulidad absoluta del acto impugnado, en virtud que el procedimiento disciplinario estuvo ceñido a Derecho.

Hay que dejar sentado que, la causal de destitución impuesta al actor ‘Denigrar la buena imagen de la institución’, se encuentra dentro de las causales de destitución por faltas gravísimas, como la ocurrida en el presente caso; por lo que, aunque del acto demandado de ilegal, no se desprenda expresamente todos los hechos que motivaron su remoción, lo cierto es que de la propia causal sobre la cual se fundó su destitución se infieren los motivos que dieron lugar a la aplicación de esa medida disciplinaria.

... “(La negrita es nuestra).

Del extracto antes expuesto, podemos colegir 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 servidores públicos, y este tipo de acciones irregulares empañan el esfuerzo que realiza la Policía Nacional por elevar la percepción pública que de ella se tiene.

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios probatorios** ensayados por el accionante para demostrar a la Sala Tercera 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 de la **Resolución de doce (12) de octubre de dos mil veintiuno (2021)**, se modificó el Auto de Pruebas No. 300 de veintiséis (26) de agosto de dos mil diecinueve (2019), en el sentido de no admitir los documentos visibles en las fojas 103-107, 115-118, 126-128, 140-143, 144 del expediente judicial, entre otros.

Por otra parte, se admitió la **prueba aducida por este Despacho** consistente en la copia autenticada del expediente administrativo de personal de **Franklin Pérez Jiménez**, misma que fue solicitada a través del **Oficio No. 2560 de 26 de octubre de 2021**, y que a la fecha de la elaboración de este escrito, no ha sido remitido al Tribunal por parte de la entidad demandada (Cfr. foja 257 del expediente judicial).

Como puede observarse, **el recurrente se ha limitado a aducir como medios de pruebas aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción y otros que no añaden algún elemento probatorio tendiente a acreditar que el carece de validez**; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, el 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 **Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para**

desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas, debido a que como lo establece el artículo 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

...


Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, la SALA TERCERA 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°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia 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 el Licenciado Carlos Sanad Espino actuando en representación de **Franklin Pérez Jiménez**, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No. 463 de 27 de julio de 2018**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional)**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General