

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 451

Panamá, 3 de mayo de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegato de conclusión.

El Licenciado Renaldo Milwood Campbell, actuando en nombre y representación de **Álvaro Denis Garrido Castillo**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 88 de 23 de marzo de 2018, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, 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 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

Tal como lo expresamos en nuestro escrito de contestación de la demanda, no le asiste la razón a **Álvaro Denis Garrido Castillo**, en lo que respecta a su pretensión, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 88 de 23 de marzo de 2018, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio de la cual se destituyó a **Álvaro Denis Garrido Castillo** del cargo de Sargento Primero que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En esa oportunidad, este Despacho se opuso a los cargos de ilegalidad explicados en la acción que nos ocupa; ya que, al efectuar el análisis de las constancias que reposan en el expediente, esta Procuraduría advirtió el Informe de Conducta emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, en el cual se hace constar lo siguiente:

“Para tales efectos nos permitimos hacer las siguientes explicaciones a saber: que la destitución del señor **ÁLVARO DENIS**

GARRIDO CASTILLO, se dio mediante Decreto de Personal N° 88 de 23 de marzo de 2018, fundamentado legalmente en la causal de destitución contenida en el numeral 1 del artículo 133, del Decreto Ejecutivo N° 204 de 3 de septiembre de 1997, a la letra señala ‘Denigrar la buena imagen de la Institución’, acto que fue debidamente notificado el 23 de abril de 2018.

...

Que el expediente disciplinario inicia por la denuncia interpuesta por el ciudadano Abel Ricardo Iturralde, quien manifestó que el día sábado 27 de mayo de 2017, aproximadamente a las 10:00 de la mañana, salió de la casa de un amigo en Villa Lucre. Refirió que cuando se dirigió hacia el corredor norte, lo detuvo una unidad policial, quien le indicó que se estacionara y se bajara del vehículo; sacó su licencia, pero la unidad le dijo que caminara hacia atrás del automóvil. Señaló que el policía le preguntó que si había tomado, respondiéndole que en la noche y que por esa razón se quedó en la casa de su amigo; sin embargo la unidad expresó que era una multa grande, que cómo podían arreglar. Narró el señor Ríos que él podría ofrecerle 100.00 dólares, pero la unidad dijo que eran 400.00 dólares, motivo por el cual él le manifestó que era mucho dinero, que no lo tenía allí, pero la unidad policial le señaló que su compañero lo podía llevar al cajero para que sacara el dinero.

Que mediante informe de novedad, fechado 27 de mayo de 2017, suscrito por el agente 26926 Mario Castillo de Facción de Grupo ‘B’ de Villa Lucre 2da Regional (sic), pone en conocimiento al Comisionado CENEN CASTILLO, donde se deja constancia que el vehículo que se encontraba en el lugar donde ellos estaban laborando mantenía la matrícula número AA5611, misma que al ser verificada le pertenece al señor **ÁLVARO DENIS GARRIDO CASTILLO**.

Que de acuerdo a la investigación realizada por la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, se concluyó que la conducta del Sargento Primero **ÁLVARO DENIS GARRIDO CASTILLO**, debía ser calificada por la Junta Disciplinaria Superior para que decidiera el mérito de la investigación, en la cual se vio involucrado el señor Garrido.

Que la Junta Disciplinaria Superior, a través del Director General de la Policía Nacional evaluaron los informes y el cuadro de acusación individual y el material probatorio constituido por los informes, las declaraciones y demás, por lo que, recomienda la destitución del señor **ÁLVARO DENIS GARRIDO CASTILLO**.

...” (Cfr. fojas 21 a 22 del expediente judicial).

Ante los hechos expuestos, se advierte un comportamiento contrario al que deben mantener los miembros de la Policía Nacional, particularmente el establecido en el artículo 10 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, cuyo texto dice:

“**Artículo 10:** Los integrantes de la Policía Nacional deberán conducirse en todo momento conforme a los más elevados principios de

honestidad y de moral, en ejercicio de su responsabilidad pública, de acuerdo con los siguientes postulados básicos: lealtad, vocación de servicio, probidad, honradez, responsabilidad, competencia, efectividad, eficiencia, valor civil y transparencia.”

Bajo la premisa anterior, queda claro que las conductas y las actuaciones de los miembros de la institución demandada deben mantener estándares altos de profesionalismo, responsabilidad y vigilancia de aquellas circunstancias que puedan comprometer las asignaciones que se le han encomendado.

En este mismo escenario, cabe advertir que de la lectura del Resuelto 815-R-815 de 28 de septiembre de 2018, expedido por el **Ministro de Seguridad Pública**, el cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal, claramente se desprende que el **23 de octubre de 2017, se llevó a cabo la Junta Disciplinaria Superior**, en contra del hoy accionante, por la comisión de conductas que denigran la buena imagen de la institución y en tal sentido, estimamos importante transcribir lo siguiente:

“Que el día 23 de octubre de 2017, se efectuó la Junta Directiva Superior, al **sargento primero ÁLVARO DENIS GARRIDO CASTILLO**, por la supuesta violación del artículo 133 numeral 1 del Decreto Ejecutivo N° 204 de 3 de septiembre de 1997, que señala **‘Denigrar la buena imagen de la institución’** luego se le pregunta si tiene algún impedimento para contestar el cuadro de acusaciones individual respondiendo que no, manifiesta que utilizará los servicios del defensor técnico. En su descargo manifiesta **‘Soy inocente porque nunca estuve en ese lugar’**

Que luego de evaluado y discutido el caso por los miembros de la misma, se llegó a la conclusión de elevar ante el señor Ministro de Seguridad Pública, por conducto del señor Director General, la recomendación de destitución del sargento primero **ÁLVARO DENIS GARRIDO CASTILLO**, por haber quedado demostrada la violación al numeral 1 del artículo 133 **‘Denigrar la buena imagen de la institución’**

Que este Despacho, **luego de examinar el texto del recurso de reconsideración, el expediente e informe de investigación se (sic) concluye, que dentro del mismo existe un señalamiento directo por parte de los agentes Mario Orel Castillo Acosta y Uriach Roney Ramírez Yanguez, quienes manifiestan que se mantenían en el retén de Paseo del Valle, ubicado en Villa Lucre, cuando llegaron unidades de tránsito, que no sabían su nombre pero era un sargento 1ro y un cabo 2do, también pudo observar que las unidades empezaron a pedir licencia a los vehículos, selectivamente, asegura que estas unidades detuvieron a un vehículo HONDA Civic, color negro, dos puertas, matrícula 814595, y que luego de unos minutos se le acerca y le indicó que el señor era conocido de un comisionado y lo iba a trasladar a la subestación de Villa Lucre, y luego después de 20 minutos regresó el ciudadano, quien agarró**

su vehículo y se retiró del lugar. Dicha versión concuerda en modo, tiempo y lugar; con la denuncia presentada, ante la Dirección de responsabilidad profesional, por la parte afectada el señor Abel Ricardo Ríos Iturralde.” (Cfr. fojas 16 a 17 del expediente judicial) (El resaltado es nuestro).

En el marco de lo antes expuesto, una vez evaluados los hechos y evacuadas las respectivas etapas probatorias que conforme al principio de defensa y de ser oído se le otorgaron al demandante, la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, de conformidad con el cuadro de acusación individual, así como del material probatorio constituido por los informes y las declaraciones evacuadas durante el procedimiento disciplinario, recomendó la destitución del hoy demandante, lo que en nuestro criterio, se ajustó a Derecho.

Cabe resaltar, que el proceso disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado a fin de fiscalizar los comportamientos o conductas de los funcionarios de la Administración Pública o administrados y, consecuentemente, imponer las medidas restrictivas pertinentes ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe; 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, pues constituye los límites a la Administración Pública en el ejercicio del poder sancionador.

En este escenario, resulta importante citar lo expuesto por la Sala Tercera en la Sentencia de 18 de marzo de 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' (Cfr. Fallo de 30 de enero de 2009. Aquilino de la Guardia Romero vs. Comisión Nacional de Valores)" (La negrita es nuestra)

A juicio de este Despacho, la institución demandada **cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar la medida. Igualmente, se respetaron las garantías del debido proceso y el derecho de defensa, durante la celebración de la Junta Disciplinaria Superior, y en tal sentido los cargos de infracción señalados por la actora no tienen asidero jurídico, toda vez que tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que considerara necesarias, así como la defensa legal de un abogado, razón por la que dichos cargos deben ser desestimados.**

En adición a los hechos expuesto, consideramos oportuno referir los planteamientos de la Sala Tercera en la Sentencia de 4 de abril de 2016, en la cual resolvió una situación similar a la que ocupa nuestra atención, en los términos siguientes:

“...

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.

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.

...

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).

En cuanto al reclamo que hace el accionante en torno los salarios caídos, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que **la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

Actividad Probatoria.

En el Auto de Pruebas 124 de 29 de marzo de 2019, se admitieron: la copia autenticada del acto acusado, a saber, el Decreto de Personal 88 de 23 de marzo de 2018; así como el Resuelto 815-R-815 de 28 de septiembre de 2018, con el cual se agotó la vía gubernativa, entre otras, pruebas documentales que son propias de la presentación de las demandas de plena jurisdicción y las pruebas de informes dirigidas a la Policía Nacional para que remitiera copia autenticada del expediente contentivo de la investigación llevada a cabo por la Dirección de Responsabilidad Profesional y al Ministerio de Seguridad para que hiciera llegar al Tribunal el expediente administrativo del demandante (Cfr. fojas 32 a 33 del expediente judicial).

La doctrina destaca aportes como los del jurista Eduardo Couture, quien en su obra señala que: *“La prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio”* (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3º Edición. Ediciones De la Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015); sin embargo, los documentos aportados por el actor, **no respaldan los argumentos propuestos por éste.**

En este escenario, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen el recurrente no asumió **la carga procesal adecuadamente, tal como establece 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 la Sala Tercera en el 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...’ (El subrayado corresponde a la 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 deben 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)...'' (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que el accionante cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera; **ya que la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho; sin embargo, ninguna de las pruebas aportadas al proceso por el recurrente, desmeritan las actuaciones administrativas adelantadas por la autoridad demandada, ni aportan elementos de convicción que corroboren los argumentos esbozados por el actor.**

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud al Tribunal para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 88 de 23 de marzo de 2018**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, ni su acto confirmatorio.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 1485-18