

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 974

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 13 de septiembre de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

El Licenciado Rodolfo Pinzón Pereira, actuando en representación de **Gregorio Alvarado López**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 452 de 20 de diciembre de 2016, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

Los artículos 49, 96 y 123 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, “Orgánica de la Policía Nacional”, los cuales, en su orden, establece que los miembros de la Policía Nacional, en virtud a su nombramiento, toma de posesión del cargo y presente juramento de conformidad con la Ley, estarán sometidos a la carrera policial, además, las causas por las que un miembro de la Policía Nacional puede pasar del estado de servicio activo al de disponibilidad, y el procedimiento disciplinario observará las garantías del debido proceso y las investigaciones estarán a cargo de la dirección de responsabilidad profesional y concluidas las mismas se someterán a la junta disciplinaria correspondiente (Cfr. fojas 10-13 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal 452 de 20 de diciembre de 2016, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad

Pública, mediante el cual se destituyó a **Gregorio Alvarado López** del cargo de Comisionado (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido a través del Resuelto 232 de 2 de abril de 2019, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, el cual le fue notificado el 25 de abril de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

El 24 de junio 2019, **Gregorio Alvarado López**, actuando por medio de apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal acusado y su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en la Policía Nacional y, por ende, el pago de los salarios que haya dejado de percibir (Cfr. fojas 3-14 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial alega que la desvinculación de **Gregorio Alvarado López** es ilegal y violatorio del debido proceso, ya que al momento de su destitución ostentaba el cargo de Comisionado, máximo cargo de la carrera policial y por tanto gozaba de la condición de inamovilidad en el cargo (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

En ese sentido, también manifiesta que el Decreto de Personal es ilegal, porque consta en el expediente de Recursos Humanos de la Policía Nacional, que el demandante fue separado del cargo por el Fiscal Superior contra la Delincuencia Organizada, el 2 de septiembre de 2016, por lo que al momento de su destitución ocurrida dos meses después, y la Junta Disciplinaria no esperó el resultado de la investigación de la fiscalía, violando la presunción de inocencia de su representado (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

Agrega, que el investigador de la Dirección de Responsabilidad Policial, se abrogó una facultad que la Ley no le confiere, al llegar a conclusiones y hacer recomendaciones a la Junta Disciplinaria (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Este Despacho se opone 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, según pasamos a explicar de manera conjunta.

Del contenido de las constancias procesales, se tiene el Resuelto 232 de 2 de abril de 2019, confirmatorio, en el que se deja constancia que el 11 de mayo de 2016, se efectuó la Junta Disciplinaria Superior al Comisionado **Gregorio Alvarado López**, por la supuesta violación al artículo 133 (numeral 1) del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, aprobado por medio del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, que señala lo siguiente: “Denigrar la buena imagen de la Institución (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Del documento descrito en líneas anteriores, se observa que los miembros de la Junta Disciplinaria Superior llegaron a la conclusión de elevar ante el Ministro de Seguridad Pública, por conducto del Director General, la recomendación de destitución del Comisionado **Gregorio Alvarado López**, por haber quedado demostrada la violación al numeral 1 del artículo 133, del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, relativo a “Denigrar la buena imagen de la institución” (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Al respecto, el numeral 1 del artículo 133 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, es del tenor siguiente:

“Artículo 133. Se consideran faltas gravísimas de Conducta:
1- Denigrar la buena imagen de la institución.
2...”

En este mismo escenario, el Ministro de Seguridad Pública en su informe de conducta, señala, que el expediente disciplinario inicia en la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, el 23 de de octubre de 2015, por información recibida del Capitán 10587 César Pittí de servicio en la DIJ, informando que se mantenía en el sector de la Cresta en la Vía España, un intercambio de disparos resultando varios heridos y donde se encontraba involucrado el Comisionado **Gregorio Alvarado López** (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Así las cosas, el informe de conducta sigue señalando que la evaluación de la investigación y la decisión por falta disciplinaria cometida, celebrada por la Junta Disciplinaria Superior, se le proporcionó al demandante defensa técnica para cumplir con la garantía constitucional del derecho a la defensa, además, pudo hacer sus descargos en la audiencia, por lo que se dio cumplimiento al debido proceso legal establecido en la Constitución Política (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

De lo expuesto, se concluye que la destitución de **Gregorio Alvarado López** 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 el derecho de defensa**, puesto que para llegar a la remoción definitiva del cargo que ejercía en la Policía Nacional, **se cumplieron con todas las fases de la investigación**, misma que fue llevada a cabo por la Dirección de Responsabilidad Profesional, y dentro de la cual **el actor tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que considerara necesarias**. Una vez culminados dichos trámites administrativos, el resultado fue remitido a la Junta Disciplinaria Superior, cuyos miembros, previa verificación de la falta, recomendaron al Órgano Ejecutivo proceder a su

destitución, lo que nos permite determinar que **no se han violado las disposiciones invocadas en la demanda**, de ahí que los cargos de infracción que aduce el ex servidor deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Al respecto, el artículo 132 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado mediante el Decreto 204 de 3 de septiembre de 1997, modificado por el Decreto Ejecutivo 294 de 1997, establece que las faltas gravísimas conllevan la destitución al indicar:

“Artículo 132. Las faltas gravísimas son aquellas de competencia del Presidente de la República o de las Juntas Disciplinarias Superior y podrán ser castigadas con cualesquiera de las siguientes sanciones:

- a. Arresto no mayor de sesenta (60) días.
- b. Destitución.

En relación a los recursos que se interpongan en contra de estas sanciones, privará lo dispuesto en el artículo 109 de este Reglamento.”

Para la doctrina jurídica 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.

También, es importante aclarar el hecho que la norma 117 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, refiera en su último párrafo *“El procedimiento disciplinario deberá observar las garantías procesales contenidas en el Código Judicial para el imputado, sin que, bajo ningún concepto, éste pueda quedar en estado de indefensión.”* No se debe interpretar, que se va a realizar un proceso penal, y sobre este tema ya se ha pronunciado la Sala Tercera mediante

la Sentencia de 20 de abril de 2016, bajo la ponencia del Magistrado Luis Ramón

Fábrega, de la siguiente manera:

“Cuando el artículo 117 de la Ley 18 de 1997 señala que se deben garantizar las garantías procesales contenidas en el Código Judicial, ello no implica que se deba aplicar el procedimiento establecido para los procesos penales, toda vez que la propia Ley Orgánica de la Policía Nacional remite a un Reglamento de Disciplina que contiene el procedimiento administrativo sancionador que debe aplicarse a las unidades policiales que incurran en infracción de las normas y principios rectores de dicho organismo de seguridad, se garantizó su derecho de defensa y se presumió su inocencia durante el proceso.

Con fundamento en todo lo expuesto, esta Sala no encuentra probado los cargos de infracción alegados por la parte actora, y concluye que en todo momento se garantizó el debido proceso aplicable, es decir, el establecido en el Decreto Ejecutivo 204 de 1997; se observaron las garantías procesales a que tiene derecho y se presumió su inocencia hasta el momento de valorar las pruebas que militan dentro del proceso y que llevaron al ente disciplinario a recomendar su destitución y reitera que la Junta de Disciplina actuó en base al debido proceso y concluye en la decisión de recomendar al Director General de la Policía Nacional, la destitución se llevó a cabo luego de realizar una valoración integral de los elementos de convicción alegados al procedimiento y de los descargos presentados por el agente.

Por todas las consideraciones señaladas la Sala estima que no prosperan los cargos de violación expuestos por el actor contra el acto administrativo demandado y por tanto no es nulo.

En atención a lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el Decreto Ejecutivo No.250 de 13 de mayo de 2014, expedido por Ministro de Seguridad Pública, y niega el resto de las pretensiones.” (La negrita es nuestra)

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 452 de 20 de diciembre de**

2016, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

IV. Pruebas:

Objetamos las siguientes pruebas:

4.1. **Objetamos** la prueba B identificada como testimoniales, donde solicita la declaración de los tenientes: Yenelis Arauz, José Williams, José Hernández; y Juan de Dios Morales, debido a que no se ha especificado sobre **cuáles de los hechos de la demanda que deben acreditarse, van a declarar los testigos**, según lo establecido en el artículo 948 del Código Judicial, que puntualiza:

“Artículo 948. Serán admitidos a declarar solamente hasta cuatro testigos por cada parte, **sobre cada uno de los hechos que deban acreditarse.**” (La negrita es de este Despacho).

Observa esta Procuraduría que el apoderado judicial del actor, **no indicó sobre cuál de los hechos: primero, segundo, tercero, etc., van a recaer tales testimonios; elemento importante que al no cumplirse transgrede lo establecido en el artículo 948 del Código Judicial**, e incide negativamente al momento de la práctica de las pruebas en el Tribunal.

La Sala Tercera ya ha reflexionado sobre esta temática en el Auto de 30 de marzo de 2016, que señala:

“Por otro lado, en lo que se refiere a los testimonios aducidos de los señores Guillermo López, Said Acuña, Alberto Vallarino, Luis Cucalón y Frank De Lima, esta Superioridad debe indicar que el juez no se encuentra facultado en su rol de director del proceso, de suponer lo que las partes deben dejar claramente sentado, y es sobre las partes las que recae la carga de la prueba y el cumplimiento de la reglas procesales establecidas en la normativa vigente. En razón de ello, **no son admisibles estos testimonios pues la parte actora no identifica...sobre qué hechos los mismos deben atestiguar.**” (Lo destacado es de este Despacho).

En el Auto de fecha 1 de abril de 2016, el Tribunal indicó:

“...el artículo 948 del Código Judicial, establece que únicamente serán admitidos a declarar hasta cuatro (4) testigos por cada parte y, en ese sentido, comparte el resto de Sala el criterio del Sustanciador para no admitirlos, aunado a que **el actor tampoco especificó en su escrito de apelación sobre qué hechos declararía cada uno de ellos, por lo que lo procedente es no admitir...los testimonios aducidos.**” (La negrita es nuestra).

En efecto, debemos advertir que la interpretación jurisprudencial que la Sala Tercera ha dado al artículo 948 del Código Judicial, en el sentido que se debe indicar sobre qué hechos va a declarar el testigo, no solo busca determinar el número de éstos que se proponen por cada hecho a fin de que no excedan el límite legal, **sino que tiende a garantizarle a la contraparte la posibilidad de articular su defensa**; es decir, busca que prevalezca el principio de igualdad de las partes y el **derecho al contradictorio, permitiéndole a la demandada incluso proponer contrapruebas** a fin de enervar los referidos testimonios, lo que, como hemos visto, **no podría darse si se desconoce el objeto de los mismos.**

4.2. Objetamos las pruebas de informe identificadas como “Certificación de Documentos” 1 y 2, **habida cuenta que si el actor pretendía incorporar al proceso las informaciones que ahora solicita a través de ese medio de convicción, éstas debieron ser peticionadas por él ante la respectiva entidad, recurriendo para tal fin a la presentación de memoriales y/o solicitudes respectivas.** Al no hacerlo, o al menos no haber **demostrado los intentos que realizó** para conseguir la información que ahora solicita, **la actora pretende trasladar al Tribunal la carga de la prueba; misma que debe ser asumida por ésta de acuerdo con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, conforme al cual “*incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables.*”**

Sobre el particular, la Sala Tercera en el **Auto 67 de 24 de febrero de 2016**, manifestó lo siguiente:

“No se admite como prueba de informe aducida por la parte actora el examen clínico... con fundamento en el artículo 784 del Código Judicial, según el cual ‘incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’, lo que implica que el demandante tenía la carga probatoria de aportarlo.” (La negrita es nuestra).

Se aduce una prueba:

4.3. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 430-19