

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 503

Panamá, 16 de mayo de 2019

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

El Licenciado Luis Raúl Quintero Pérez, quien actúa en representación de **Arnold Ernesto Rojas Ibarben**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto de Personal 579 de 31 de octubre de 2017**, 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 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 a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

Según las constancias procesales, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal 579 de 31 de octubre de 2017, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se destituyó a **Arnold Ernesto Rojas Ibarben** del cargo de Cabo Segundo que ocupaba en la Policía Nacional (Cfr. foja 35 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 019-R-019 de 15 de febrero de

2018, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, el cual le fue notificado al interesado el 13 de marzo de 2018, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 42 a 44 del expediente judicial).

El 9 de mayo de 2018, **Arnold Ernesto Rojas Ibarben**, actuando por medio de apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en el 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, por ende, el pago de los salarios que haya dejado de percibir; y que sea promovido al rango inmediato superior que le correspondía de acuerdo con la ley vigente al momento de su destitución (Cfr. fojas 3-4 y 32-33 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial alega que la desvinculación de **Arnold Ernesto Rojas Ibarben**, es ilegal debido a que su representado debió ser objeto de un procedimiento disciplinario acorde a las disposiciones que garanticen el debido proceso; que no se le comunicó de manera formal y por escrito de dicho procedimiento de manera que éste pudiera hacer uso de su derecho a presentar pruebas y a la defensa; en consecuencia, no se cumplió con los principios de imparcialidad y de ser juzgado conforme a las reglas preestablecidas para estos procesos (Cfr. fojas 4 a 7 del expediente judicial).

A juicio del actor, el acto acusado de ilegal y su acto confirmatorio no se encuentran debidamente motivados, ya que no contienen las razones o fundamentos que justifican por qué la Administración adoptó la decisión de destituir al demandante siendo éste de carrera policial por lo que gozaba de estabilidad en el cargo Cfr. fojas 7 a 32 del expediente judicial).

En adición a lo anterior, añade que dicha investigación no comprende suficientes elementos probatorios que acrediten la vinculación de su representado con los cargos endilgados, por lo que considera que no le era aplicable una sanción de máxima gravedad como lo es la destitución del cargo que ejercía; pues, para denigrar la buena imagen de la institución se requieren de conductas idóneas y no simples afirmaciones de aparentes comportamientos que rayan con la dignidad de la Policía Nacional (Cfr. fojas 7 a 32 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 964 de 14 de agosto de 2018**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el actor con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Del contenido de las constancias procesales, se observa que se inició una investigación al hoy recurrente, en virtud de la Denuncia 210716-110, interpuesta ante la Dirección de Responsabilidad Profesional, por el ciudadano Avelino Vásquez, el día 21 de julio de 2016, en la cual manifestó lo siguiente: "...que el Cabo Segundo 22609 Arnold Rojas, lo agredió al participar en una riña, en el corregimiento de Las Mañanitas, en donde un hermano de la unidad policial en mención, realizó detonaciones con arma de fuego, hiriéndolo en la pierna; tal como consta en el informe de investigación disciplinaria inmerso en el expediente" (Cfr. fojas 42 del expediente judicial).

De tales constancias, se tiene que el **16 de mayo de 2017**, se confeccionó en el **Acta de Celebración de la Junta Disciplinaria Superior**, y en la cual consta que se dio inicio a la audiencia correspondiente, con el fin de atender el caso del Cabo Segundo 22609 **Arnold Ernesto Rojas Ibarben**, quien fue citado oportunamente, para contestar el cuadro de acusación individual en su contra representado por el Licenciado Miguel Ávila, defensor técnico de la institución en la cual los miembros de la Junta Disciplinaria Superior, luego de evaluar los hechos señalados, concluyeron que el Cabo Segundo 22609 **Arnold Ernesto Rojas**, cometió una falta Gravísima de Conducta, contemplada en el artículo 133, numeral 1 del Decreto 204 del 3 de septiembre de 1997, por lo cual procedió la sanción de destitución (Cfr. fojas 42 y 43 del expediente judicial).

De acuerdo con lo señalado por la entidad en su informe de conducta en autos, se constata lo que a seguidas se copia:

“... ”

Resulta imprescindible resaltar que la sanción aplicada al señor ARNOLD ERNESTO ROJAS IBARBEN, tiene su fundamento legal en la causal configurada como una Falta Gravísima de Conducta, contenida en el artículo 133, numeral 1, del Decreto Ejecutivo 204 del 3 de septiembre de 1997, la cual nos permitimos citar de manera textual: ‘DENIGRAR LA BUENA IMAGEN DE LA INSTITUCIÓN’; a consecuencia de la recomendación de destitución que emanó del acto de audiencia, realizado por la Junta Disciplinaria Superior, el día 16 de mayo de 2017, en estricto cumplimiento de lo estipulado dentro del artículo 117 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, que ordena expresamente el respeto al derecho de defensa de las unidades procesadas, disciplinariamente, exigencia recalcada por el artículo 123 del cuerpo legal en mención, que detalla las garantías procesales que han de ser preservadas, concediendo al acusado, la oportunidad de exponer sus descargos, gozar de defensa técnica y presentar el caudal probatorio que estime necesario.

“... ”

Mediante Resolución No.019-R-019, fechada el 15 de febrero de 2018, a posteriori del análisis pormenorizado del expediente, atendiendo a las Declaraciones Juradas y demás elementos de convicción recopilados en el informe de investigación, se confirma la sanción disciplinaria impuesta y se expone textualmente lo siguiente: *‘La iniciación de una causa penal contra un miembro de la Policía Nacional, no impedirá la incoación y tramitación del proceso disciplinario correspondiente, que se resolverá de acuerdo a lo dispuesto en el reglamento de disciplina’*; es decir, que todo proceso eminentemente disciplinario se tramitará con absoluta independencia de la jurisdicción penal.

En este sentido, encontramos asidero jurídico en el artículo 13 del Decreto Ejecutivo No.204 del 3 de septiembre de 1997, los cuales nos permitimos citar respectivamente de manera textual: ‘Los miembros de la Policía Nacional son servidores públicos, por tanto, deberán conducirse, en todo momento con lealtad, vocación de servicio, honradez, responsabilidad, eficiencia, valor, transparencia y en las normas éticas de conducta.’ (Cfr. foja 49 del expediente judicial).

Cabe agregar, que el **Decreto de Personal 579 de 31 de octubre de 2017**, objeto de reparo, **se encuentra debidamente fundamentado**, puesto que en el mismo se explica de manera clara la causal de la destitución, a saber: el artículo 133, numeral 1, del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que puntualiza:

“Artículo 133. Se consideran faltas gravísimas de conducta:

1. Denigrar la buena imagen de la institución.

...” (Lo destacado es nuestro). (Cfr. Página 35 de la Gaceta Oficial 23,371 de 5 de septiembre de 1997).

De lo expuesto, se concluye que la destitución de **Arnold Ernesto Rojas Ibarben** fue proporcional y legal; ya que **la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida** y la

institución demandada **cumplió con todas las fases de la investigación**; por consiguiente, **con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida**. Igualmente, **se respetaron las garantías del debido proceso y el derecho de defensa**: pues el actor conocía los motivos por los que fue citado; se le designó a un abogado para su defensa técnica; **tal como consta señalado en el Resuelto 019-R-019 de 15 de febrero de 2018**, por lo que, una vez que esa Junta culminó la investigación y el consiguiente procedimiento disciplinario en contra del investigado, dio lugar a la expedición del Decreto de Personal bajo análisis, el cual fue objeto de impugnación por el interesado, y fue decidido por medio del Resuelto confirmatorio.

Es importante señalar, que **el artículo 74 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional**, adoptado por medio del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, faculta a las Juntas Disciplinarias para: ***“...investigar las violaciones al Reglamento Disciplinario; determinar si hubo o no tal violación, informar e imponer la sanción que corresponda según este Reglamento.”*** (Lo destacado es nuestro), de ahí que los cargos de infracción que aduce el ex servidor público deben ser desestimados por la Sala Tercera; ya que la conducta en la que incurrió quedó debidamente acreditada y se siguió el debido proceso (Cfr. fojas 42 y 43 del expediente judicial).

En un proceso similar al que se analiza, la Sala Tercera mediante la **Sentencia de 5 de abril de 2017**, expresó:

“Sin menoscabo de lo anterior, debe tenerse que este tipo de acciones irregulares empañan el esfuerzo que realiza la entidad estatal por dejar una buena percepción pública ante la sociedad panameña. Esta Sala, no puede pasar por alto este tipo de acciones que ponen en riesgo la dignidad y el respeto institucional, más cuando se evidencia que se ha incurrido en irregularidades en el manejo de dinero...”

Aunado al hecho de que, es de lugar advertir que en el actuar de la señora..., se refleja un trámite inadecuado e irregular en el manejo de dinero... Aparte que es censurable por parte de la sociedad panameña cualquier tipo de vinculación de un servidor público en actos que devienen en un escándalo social, y podrían constituirse en actos de corrupción; razón suficiente para desvincularla de la Administración Pública.

Así, la Sala estima, que es procedimiento disciplinario que se le siguió a la demandante, en base a (sic) una falta de máxima gravedad, se realizó en observancia de las garantías procesales que

le asisten de la parte actora (sic), en cumplimiento del debido proceso administrativo.

En este punto, resulta ilustrativo citar al jurista colombiano Libardo Orlando Riascos Gómez, cuando se refiere al debido proceso administrativo, a saber:

'En virtud el principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

...

Los interesados tendrán oportunidad de conocer **y de controvertir las decisiones por los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico vigente** y que hayan sido proferidas por las autoridades estatales, y las personas particulares con funciones administrativas, como colofón de un procedimiento administrativo o actuación o trámite administrativo correspondiente.' (Libardo Orlando Riascos Gómez. El acto administrativo. Grupo Editorial Ibáñez, Segunda Edición. 2013. Pág. 496.).

De igual forma, es importante hacer mención al jurista panameño Doctor Jorge Fábrega, que en su obra '*Instituciones de Derecho Procesal Civil*' manifiesta que la jurisprudencia ha llenado de contenido la garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional;
2. Derecho al juez natural;
3. Derecho a ser oído;
4. Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial;
5. Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez;
6. Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas; y
7. Respeto a la cosa juzgada.'

Cabe destacar que, el autor y ex Magistrado de la República de Panamá Arturo Hoyos, en su obra 'El Debido Proceso', atinadamente señala que el debido proceso busca asegurar a las partes '...la

oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de medios de impugnación consagrados por la ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a Derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos.'

Por las razones expuestas, no está llamado a prosperar el cargo de violación de los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 2000, ambos relativos al procedimiento disciplinario, toda vez que reiteramos que la demandante fue removida de su cargo en base a (sic) una causal disciplinaria de máxima gravedad, que consiste en 'Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo', tal como se observa en la parte motiva del acto demandado, **acreditada previo a la destitución, mediante la realización de un procedimiento disciplinario sancionador, donde se le dio la oportunidad procesal de presentar sus descargos, al realizar una declaración voluntaria**, y posteriormente presentarlos ante la Oficina de Recursos Humanos de la institución y de recurrir la decisión adoptada por la autoridad competente, en observancia de las garantías procesales que le asistían.

...

Ante todo lo expuesto, la Sala concluye que la parte actora no acredita la ilegalidad de la Resolución Administrativa No. ..., 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** la Resolución Administrativa No. ..., emitida por..., así como tampoco lo son sus actos confirmatorios, y, por lo tanto, **NO ACCEDE** las pretensiones de la demandante.

..." (La negrita es de esta Procuraduría).

Igualmente, ese Tribunal en la **Sentencia de 5 de julio de 2016**, dijo:

"En este punto, es necesario advertir, que **el señor... confesó en reiteradas ocasiones que incurrió en la causal de destitución** consistente en..., **tal como se observa en el Informe de Novedad de 23 de septiembre de 2013, el cual suscribió**; en su declaración ante la Junta Disciplinaria Superior y, en el recurso de reconsideración que presentó contra el acto de destitución, demostrándose claramente la comisión de la falta.

Se desprende de lo anterior, que dicha destitución se fundamentó en una falta disciplinaria gravísima que da lugar a la sanción de destitución enunciado en el numeral 6 del artículo 134 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, contenido en el Decreto Ejecutivo 204 de 1997, norma que es del tenor siguiente:

...

Por las razones expuestas, no se encuentran llamados a prosperar los cargos de violación alegados por la parte actora de los artículos 54 y 72 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, relativos al procedimiento disciplinario, **toda vez que la sanción disciplinaria se aplicó en observancia al debido proceso, luego de comprobar por medio de la reiterada confesión del actor que el mismo incurrió en la falta que dio lugar a la destitución.**

...
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 ..., **dictado por conducto del Ministerio de Seguridad**, así como tampoco el acto confirmatorio, y, por lo tanto, NO ACCEDE a las pretensiones del demandante.

..." (Lo destacado es nuestro).

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por el demandante para demostrar al Tribunal 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 del **Auto de Pruebas 309 de 25 de septiembre de 2018**, así como la **Resolución del 5 de abril de 2019 que confirmó en todas su partes dicho auto**, se admitieron como pruebas las copias autenticadas de los siguientes documentos: el Decreto de Personal 579 de 31 de octubre de 2017, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, con la constancia de notificación; el Resuelto 019-R-019 de 15 de febrero de 2018, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, con la debida constancia de notificación; el escrito de sustentación del recurso de apelación dirigido por Arnold Ernesto rojas Ibarben al Despacho Superior del Ministerio de Seguridad Pública; (Cfr. fojas 35 a 41 y 42 a 44 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba de Informe aducida por la parte actora dirigida a la Policía Nacional y a la Junta Disciplinaria Superior para que remita copia autenticada de expediente administrativo, Informe de las sanciones que le hubieran impuesto a Arnold Ernesto Rojas; así como respondiera cuántos expedientes disciplinarios ha manejado la Junta Disciplinaria Superior en contra del Cabo 2do. Arnold Rojas Ibarben, misma que fue solicitada por la Sala Tercera a través del Oficio 834 de 24 de abril de 2019 y remitido mediante Nota DGPN/DAL/LI/2716/2019 de 6 de mayo de 2019 (Cfr. fojas 129 y 131 del expediente judicial).

En esa misma línea, se admitió también la prueba de Informe aducida por la Procuraduría de la Administración, dirigida al Ministerio de Seguridad Pública, consistente en la **copia autenticada del expediente de personal de Arnold Ernesto Rojas Ibarben, el cual guarda relación con el Decreto de Personal 579 de 31 de octubre de 2017**, mismas que fueron solicitadas a través del Oficio 835 de 25 de abril de 2019 por la Sala Tercera y **que fue remitido mediante Oficio 234(JDS)19 de 29 de abril de 2019** (Cfr. fojas 130 y 132 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expedientes, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Arnold Ernesto Rojas Ibarben en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que la demandante 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 Sentencia 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 esta 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 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 Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es
nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que la actora 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 **Arnold Ernesto Rojas Ibarben**; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 579 de 31 de octubre de 2017, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública**, ni su acto reformativo; y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones del demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 744-18