

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 945

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 24 de mayo de 2024

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Alegatos de conclusión.

Expediente 512342021.

El Licenciado Manuel Alejandro Vergara Saavedra, actuando en representación de **Raúl R. Carreño Ibarra**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 228 de 20 de marzo de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Señor 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 de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita 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 **Raúl R. Carreño Ibarra**, en lo que respecta a su pretensión.

**I. Antecedentes.**

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el acto objeto de controversia es el Decreto de Personal 228 de 20 de marzo de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Fronteras)**, a través del cual se destituyó a **Raúl R. Carreño Ibarra**, de la posición de Teniente que ocupaba en la citada institución (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Como apuntamos en su momento, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción endilgados, el abogado del accionante manifestó, en lo medular, que la

entidad demandada vulneró los **artículos 34, 146 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, así como el **artículo 345 (numeral 6) del Decreto Ejecutivo 103 de 13 de mayo de 2009**, que reglamenta el Decreto Ley 8 de 2008, en la medida que no acreditó la supuesta insubordinación en la que incurrió su representado, por el contrario, arguye que existió una falta de proporcionalidad en la aplicación de la medida disciplinaria, de tal forma, estima que el acto acusado de ilegal no se ajusta a las normas y garantías procesales que regulan el régimen disciplinario que debe observarse en los procesos administrativos que se le inicien a las unidades que forman parte de dicho estamento de seguridad, como lo es el principio del debido proceso (Cfr. fojas 8-11 del expediente judicial).

## **II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.**

Tal como señalamos en la **Vista Número 079 de 11 de enero de 2022**, contentiva de nuestra contestación de demanda, los **artículos 1 y 31 del Decreto Ley 8 de 20 de agosto de 2008**, que crea el **Servicio Nacional de Fronteras**, reconocen al **Presidente de la República**, como jefe máximo de esa institución, quien con la participación del hoy **Ministro de Seguridad Pública**, tienen a su cargo nombrar, cesar y ascender a los miembros de dicho estamento, con sujeción a las disposiciones que al efecto establece esa norma (Cfr. páginas 32 y 42 de la Gaceta Oficial 26109 de 22 de agosto de 2008).

Como subrayamos en su momento, si bien el accionante denuncia una supuesta violación al debido proceso legal, lo cierto es que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, entre los que se encuentra: **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; lo cual ha quedado demostrado en el caso objeto de la presente demanda, puesto que **la entidad demandada cumplió todos los trámites y formalidades previas a emitir el acto administrativo**.

Del contenido de las constancias procesales que reposan en autos, se evidencia que el procedimiento disciplinario que se le siguió al actor, **Raúl R. Carreño Ibarra**, tuvo su origen con el Informe de Novedad y Cuadro de Acusación Individual de 23 de agosto de 2018, suscrito por el Subcomisionado Amilcar Torres C., Director Nacional de Administración y Finanzas del SENAFRONT, en el cual se indica, entre otras cosas, y cito: *“...Este Oficial hasta la fecha no acredita acción alguna en Post de saldar el dinero adeudado, el cual asciende a B/.3,400.00...”* (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Asimismo, reiteramos que del contenido del acto confirmatorio, es decir, la Resolución 070 de 18 de marzo de 2021, el **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Fronteras)**, puso de relieve que desde la acreditación del pago en mayo de 2017, al momento en que se levantó el informe de novedad, había transcurrido tiempo suficiente para que el actor subsanara su obligación; sin embargo, se destacó que éste no hizo diligencia alguna a fin de dar cumplimiento a la orden impartida, esto es, ***“DEVOLVER LO ACREDITADO EN SU TOTALIDAD”***, y máxime cuando su deber como Oficial, es sujetarse al orden legal, al principio de integridad, de justicia y transparencia en sus actuaciones y a la obediencia debida, siendo en este caso, reembolsar el dinero que le fue entregado para un viaje que no se concretó; situación que fue debidamente admitida por el recurrente en su declaración jurada al reconocer, y cito: ***“...también acepto mi responsabilidad de no darle seguimiento a que me descontaran los viáticos directos para cancelar dicha deuda.”*** (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

En este orden de ideas, debemos resaltar que en el marco de lo dispuesto en los **artículos 5 y 7 del Decreto Ley 8 de 20 de agosto de 2008**, la conducta del actor resulta contraria a todos los principios y valores contenidos en las disposiciones enunciadas, lo cual incide de manera directa en la imagen del **Servicio Nacional de Fronteras**, habida cuenta que, resulta incomprensible, cómo quien está llamado a hacer cumplir la ley, **no devuelva en forma oportuna fondos del Estado que le fueron asignados en su momento para asistir a una actividad académica que no concretó**

en el año 2017, práctica que va en detrimento de los principios éticos de los servidores públicos, y que son contrarias al alto grado de profesionalismo que en todo momento deben tener los miembros de ese estamento de seguridad; motivo por el cual la autoridad nominadora estimó que existían **méritos suficientes para la destitución de Raúl R. Carreño Ibarra, por la infracción del artículo 435 (numeral 4) del Decreto Ejecutivo 103 de 13 de mayo de 2009**, el cual prevé como falta de máxima gravedad *“Cometer insubordinación individual o colectiva respecto las autoridades o mandos de que dependan, así como la desobediencia a las instrucciones dadas por estas.”* (Cfr. página 34 de la Gaceta Oficial 26109 de 22 de agosto de 2008 y página 46 de la Gaceta Oficial 26284 de 19 de mayo de 2009).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario subrayar que durante el proceso disciplinario tramitado por el **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Fronteras)**, Raúl R. Carreño Ibarra tuvo la oportunidad de recurrir el Decreto de Personal 228 de 20 de marzo de 2020, pues tal y como efectivamente lo hizo, el demandante presentó sus descargos en relación con los hechos que se le endilgaban, de allí que la entidad demandada confirmó su decisión, la cual se encuentra debidamente motivada y fundamentada en derecho, de ahí que **carecen de sustento fáctico y jurídico las supuestas violaciones a los artículos 34, 146 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, así como el artículo 345 (numeral 6) del Decreto Ejecutivo 103 de 13 de mayo de 2009**, que reglamenta el Decreto Ley 8 de 2008 (Cfr. fojas 29 y 30-33 del expediente judicial).

Finalmente, huelga destacar lo indicado por el **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Fronteras)**, en la Resolución 070 de 18 de marzo de 2021, que confirma en todas sus partes el acto acusado, la cual señala que en el proceso disciplinario seguido al hoy demandante se le garantizó *“...de forma evidente en la etapa de instrucción, que es la fase preliminar inicial e investigativa, y que además permite el derecho a la defensa, el derecho a aducir pruebas, practicarlas y posteriormente se realiza la recomendación respectiva para ser enjuiciado, se le*

**otorgaron todos los medios necesarios para que pudiera realizar su defensa con todas las garantías que le ofrece la Ley.”** (Cfr. fojas 28-29 del expediente judicial).

### III. Actividad probatoria.

Respecto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la escasa efectividad de los medios ensayados por **Raúl R. Carreño Ibarra**, para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En efecto, la Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 200 de quince (15) de marzo de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales presentadas y aducidas por el accionante, así como las pruebas de informe y testimoniales; en virtud de lo cual, este Despacho promovió un recurso de apelación, sin embargo, mediante la Resolución de tres (3) de abril de dos mil veinticuatro (2024), el Tribunal de Alzada confirmó la decisión proferida por el Magistrado Sustanciador (Cfr. fojas 59-61 y 78-82 del expediente judicial).

En cuanto a las pruebas testimoniales admitidas a favor del recurrente, debemos señalar que esa Corporación de Justicia, mediante la Resolución de diecinueve (19) de abril de dos mil veinticuatro (2024), concedió un término adicional de diez (10) días hábiles como prórroga para la evacuación de las mismas; sin embargo, es preciso indicar que llegado el día y la hora establecida por el Tribunal para llevar a cabo dichas diligencias (15 y 17 de mayo de 2024), **los testigos no comparecieron, así como tampoco la representación legal de la parte demandante**, situación que se hizo constar en las respectivas actas, tal como consta en el expediente judicial.

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor del recurrente, este Despacho es del criterio que los mismos carecen de validez y utilidad para probar la veracidad de sus alegaciones, en la medida que **la destitución de Raúl R. Carreño Ibarra fue proporcional y legal; en otras palabras, la sanción aplicada por el Ministerio**

de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Fronteras), resulta cónsona con la falta cometida, por tanto, la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos en la normativa vigente para aplicar la correspondiente medida disciplinaria.

Respecto a los cargos de infracción alegados por la parte actora, aprovechamos esta oportunidad procesal para reiterar que en el caso bajo análisis se respetó el principio del debido proceso y las garantías procesales del actor, que incluye el derecho de defensa, puesto que para llegar a la remoción definitiva del cargo que ejercía el mismo en el **Servicio Nacional de Fronteras**, la autoridad nominadora cumplió con todas las fases de la investigación, en las que el ex servidor público tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que consideraba necesarias, todo lo cual se encuentra debidamente enunciado en la parte motiva de la decisión impugnada, así como su confirmatorio.

Dicho de otro modo, el accionante no ha presentado prueba idónea que desvirtué los hechos acreditados por la entidad demandada en sede gubernativa, en tal sentido, 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 funcionarios, y este tipo de acciones irregulares, como la que nos ocupa en la presente causa, empañan el esfuerzo que realiza el **Servicio Nacional de Fronteras** por elevar la percepción pública que de ella se tiene.

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir, sin lugar a dudas, que en el negocio jurídico bajo examen, **la actividad probatoria del accionante no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por éste en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los**

correspondientes medios de convicción a fin de acreditar los argumentos de hechos y de Derecho alegados en el libelo.

A título ilustrativo, la Sala Tercera en la **Resolución de trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, señaló en torno al tema lo siguiente:

“De las normas supra citadas se colige, sin mayor reparo, que en el caso bajo estudio no se ha dado ninguna de las infracciones alegadas por la actora, más aun si obvió aportar al proceso cualquier medio de convicción que sirviera para desvirtuar el contenido de los actos administrativos impugnados, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial...

Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de ‘presunción de legalidad’ de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

‘La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. **La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico.**’ (DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).

Como quiera que la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debe aportar al proceso las pruebas de los hechos que alega y, como en el presente caso..., no logró acreditar la supuesta violación de los principio de estricta legalidad y del debido proceso legal.

...” (Lo resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes citado, se infiere que **las partes son las que deben probar las consideraciones que le sean favorables, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del infolio resulta insuficiente para poder acreditar los argumentos en los que se fundamenta el recurrente.**

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; por motivo el cual, **esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 228 de 20 de marzo de 2020, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Fronteras), ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del recurrente.**

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General