

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1010

Panamá, 30 de julio de 2021

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

El Licenciado Oscar Sánchez Carvajal, actuando en nombre y representación de **Carlos Antonio Ospino Reyes**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Orden General No.DG-BCBRP-110-2020 de 29 de julio de 2020, dictada por el **Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Alegato de Conclusión.

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 al actor 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 Director General del Benemérito Cuerpos de Bomberos de la República de Panamá emitió la Orden General No.DG-BCBRP-110-2020 de 29 de julio de 2020, por medio de la cual resolvió destituir y dar de baja a **Carlos Antonio Ospino Reyes** del cargo de Inspector de Seguridad I que desempeñaba en la Dirección Nacional de Seguridad, Prevención e Investigación de Incendios (D.I.N.A.S.E.P.I), de la Zona Regional de Panamá (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

En virtud de la disconformidad del demandante con la medida adoptada en su contra, interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido mediante la Orden General No.DG-BCBRP-124-2020 de 11 de agosto de 2020, a través de la cual la entidad confirmó su actuación anterior. Esta resolución le fue notificada al accionante el 14 de agosto de 2020, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 22 y 23 del expediente judicial).

Producto de la decisión de la que fue objeto en la vía gubernativa, el actor acudió el 9 de octubre de 2020, a la Sala Tercera para interponer la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, con la finalidad que se declare que es nula, por ilegal, la Orden General No.DG-BCBRP-110-2020 de 29 de julio de 2020, a través de la cual se le destituyó de la posición que ocupaba en el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, así como su acto confirmatorio y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que lo reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir desde el día de su separación del cargo hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro (Cfr. fojas 4 y 5 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 Número 1429 de 11 de diciembre de 2020**, la cual contiene la contestación de la demanda. Veamos.

### **2.1. Argumentos del demandante.**

El recurrente manifiesta que cuando se hizo efectiva su destitución, la entidad no tomó en consideración la motivación del acto acusado de ilegal, ya que conforme a lo que establece el Reglamento General de la institución, se debe dar una progresividad en la aplicación de las sanciones, tal como lo dispone el artículo 156 de dicho cuerpo reglamentario; además, establece la forma en que se debe proceder ante la presunta comisión de las faltas gravísimas, que van desde el arresto hasta por treinta (30) días, suspensiones, degradaciones y destitución (Cfr. fojas 8 a 11 del expediente judicial).

De igual manera, señala el actor que en el acto acusado, se enuncia como norma infringida la contenida en el numeral 5 del artículo 156 del Reglamento General del Benemérito Cuerpo de Bomberos, la cual no guarda relación con los supuestos hechos investigados (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

## 2.2. Descargos de esta Procuraduría.

### 2.2.1. Proceso Disciplinario.

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial de **Carlos Antonio Ospino Reyes**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Esta Procuraduría se opone a los cargos de ilegalidad planteados en la demanda, con sustento en lo expresado por la entidad en el acto acusado, el cual señala claramente en su considerando o parte motiva lo siguiente:

“ ...

Que entre las funciones inherentes del Sub Director Encargado de la Dirección General de éste (sic) estamento de Seguridad Humana, debidamente facultado por la Ley, están las de sancionar al personal activo que integra el mismo, así como tomar las decisiones en materia de nuestro procedimiento sancionador;

Que según lo dispuesto en el artículo 165 y siguientes del decreto Ejecutivo 113 de 23 de febrero de 2011, es decir, nuestro Reglamento General, se estipula que al momento de darse una falta gravísima es menester que se integre la Junta Disciplinaria a fin de llevar a cabo los descargos correspondientes, hecho que en la presente causa fue dado,

...

Que los inspectores que conforman los relatos de la denuncia estuvieron presentes en la noche del 30 de enero de 2020, fueron identificados por el Capitán Ángel Lee, en su calidad de Jefe Regional de la Dirección Nacional de Seguridad, Prevención e Investigación de Incendios en la Oficina Central, así como todos los indicios lograron demostrar que las condiciones de modo, tiempo, lugar y oportunidad fueron debidamente configuradas.

...

Que la Junta Disciplinaria en audiencia realizada al Cabo 1° **CARLOS ANTONIO OSPINO REYES**, con cédula de identidad personal No.8-443-808, quien labora en la Dirección Nacional de Seguridad, Prevención e Investigación de Incendios (**D.I.N.A.S.E.P.I.**), con Vista No.005-ODAI-2020, esta junta concluye en recomendar la **DESTITUCIÓN DE SU CARGO REMUNERADO Y BAJA COMO BOMBERO DE ESTA INSTITUCIÓN** (sic).

...” (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Producto de lo anterior y una vez cumplida con la fase sumarial y teniendo en cuenta aquellos elementos probatorios necesarios, la Junta Disciplinaria comprobó en la audiencia realizada al demandante que: *“...el señalado fue infractor del numeral 1 del artículo 58 así como el numeral 5 del artículo 60, ambos de la Ley No.10 del 16 de marzo de 2010, a su vez el numeral 5 del Artículo 156 sobre Faltas Gravisimas del Reglamento General de la Institución y el artículo 20 de nuestro Código de Ética bomberil, que son taxativos y directos en reprochar conductas como ésta...”* (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, y tal como se desprende del Informe de Conducta, la entidad señaló en su hecho tercero que: *“...en las fojas 9 a 24 del expediente de marras, constan diligencias TESTIMONIALES, que involucraban actores que se encontraban en el momento, tiempo y lugar del supuesto, cuyas narrativas son homólogas en los señalamientos...2. Fojas 13 a 16; consta diligencia testimonial del Capitán **ANGEL LEE BALLESTEROS**, con cédula de identidad personal No.5-18-846, como Jefe Regional de DINASEPI Panamá, quien voluntariamente compareció ante la oficina de Asuntos Internos..., Asuntos Internos a fojas 5 y 6 del expediente, se aportaron imagen de la Cámara de Seguridad de la Lavandería Wen. Diga el declarante ¿si usted reconoce a los dos inspectores que se pueden apreciar en dichas imágenes? Se deja constancia que se ponen dichas imágenes para su respuesta. Declarante: correcto, se trata del Inspector Charles Morrel y el Cabo Carlos Ospino...”* (Cfr. fojas 26 y 27 del expediente judicial).

Asimismo, la entidad señaló que durante el término de la fase investigativa, cito: *“CUARTO:...se permitió a Carlos Antonio Ospino Reyes el acceso al expediente, así como tenía plena libertad de solicitar copias, simples o autenticadas, del mismo, por lo tanto, son superadas por la propia verdad material, que demuestra que los mismos concurren a solicitarlo escasos 4 días antes (13 de julio de 2020) de la Audiencia programada para el 17 de julio de 2020, por lo que no existe incumplimiento de nuestra parte”* (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

De igual manera, de las constancias procesales se aprecia que vertida la fase investigativa, la Oficina de Asuntos Internos (ODAI), emitió su recomendación de remitir el expediente a la Junta Disciplinaria a la fecha de 18 de marzo de 2020, donde ratificaron mediante la Vista 005-ODAI-2020

que el señor **Carlos Antonio Ospino Reyes**, incurrió en faltas gravísimas, específicamente la inobservancia de lo normado en el numeral 5 del artículo 60 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010, que dice lo siguiente:

“**Artículo 60.** Es prohibido a los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá:

...

**5.** Aprovechar la autoridad del cargo o nivel jerárquico para obtener, de lo subalternos o **de los particulares, dádivas, préstamos o cualquier otro beneficio para sí o para terceros.** (La negrita y subrayada es de la entidad).

Imputándose, consecuentemente, el numeral 36 del artículo 156 del Reglamento General del Benemérito Cuerpo de Bomberos, que señala:

“**Artículo 156:** Las **FALTAS GRAVÍSIMAS** serán sancionadas con cualquiera de las siguientes sanciones: arrestos hasta 30 días, suspensiones, degradaciones y destitución. Serán investigados por la Comisión Disciplinaria y las impone el Director General.

Se consideran faltas gravísimas de conducta:

...

**36. Recibir directa o indirectamente, en forma permanente o transitoria,** beneficio originado por concesiones o franquicias otorgadas por la Institución **a comerciantes particulares, ya sea en actos del servicio o fuera del mismo.**

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

En efecto, se puede apreciar que se dio una fase de investigación por la Junta Disciplinaria, lo que evidencia que en todo momento se le respetaron las garantías procesales, dando como resultado que el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá, procediera a emitir la Orden General No.DG-BCBRP-110-2020 de 29 de julio de 2020, objeto de este estudio.

A razón de lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos jurídicamente fundamentados, los motivos por los cuales se resolvió destituir y dar de baja a **Carlos Antonio Ospino Reyes** (Cfr. fojas 20-21 y 22-23 del expediente judicial).

### 2.2.2. Pago de Salarios Caídos.

En ese sentido, este Despacho se opone a todos los argumentos planteados por el apoderado judicial del actor, en virtud que el artículo 302 de la Constitución Política de la República instituye expresamente lo siguiente:

**“Artículo 302:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascenso, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán **determinados por la Ley.**

...” (La negrita es nuestra).

Dentro del contexto anteriormente enunciado, se colige que los derechos de los servidores públicos deben ser determinados a través de la Ley, de tal suerte que el Estado sólo puede reconocer el derecho a recibir el pago de salarios caídos, cuando ello se encuentre expresamente establecido en una ley formal; puesto que de lo contrario estaría infringiendo el principio de estricta legalidad, al cual deben ceñirse todas las actuaciones administrativas que realicen las entidades públicas.

En atención a lo indicado, respecto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, esta Procuraduría estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Carlos Antonio Ospino Reyes**, 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 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

**“...En consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa...”**  
(Lo resaltado 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 a la Sala Tercera la

existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En ese orden de ideas, se observa que a través del **Auto de Pruebas 337 de 17 de junio de 2021**, se admitió como prueba, entre otras, la copia autenticada de la Orden General No.DG-BCBRP-110-2020 de 29 de julio de 2020, objeto de reparo; así como también la copia autenticada de la Orden General No.DG-BCBRP-124-2020 de 11 de agosto de 2020, que confirma la decisión adoptada en el acto demandado (Cfr. fojas 20-21 y 22-23 del expediente judicial).

También se admitió la prueba de Informe aducida por la Procuraduría de la Administración, consistente en la **copia autenticada del expediente administrativo de personal**, que guarda relación con el presente negocio jurídico, misma que fue solicitada por la Sala Tercera a través del **Oficio 1486 de 28 de junio de 2021**, el cual fue remitido mediante la **Nota No.DG-BCBRP-0905-21 de 16 de julio de 2021**, por la entidad demandada (Cfr. fojas 43 y 44 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Carlos Antonio Ospino Reyes, en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que el 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 corresponde 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 del precedente judicial reproducido, **se infiere la importancia que tiene que el actor de cumplir 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 Oscar Sánchez Carvajal, actuando en nombre y representación de **Carlos Antonio Ospino Reyes**, este Despacho solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL**, la Orden General No.DG-BCBRP-110-2020 de 29 de julio de 2020, dictada por el **Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá**, su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lijja Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 699362020