

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 380

Panamá, 24 de marzo de 2023

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de conclusión.

Expediente 367932021.

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, actuando en nombre y representación de **Christian David Blandón Sánchez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 40 de 7 de febrero de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional)**, sus actos confirmatorios y 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 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

De acuerdo con las constancias procesales, el acto acusado en la presente causa es el Decreto de Personal 40 de 7 de febrero de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional)**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Christian David Blandón Sánchez**, de la posición de Sargento Primero que ocupaba en la citada entidad. Dicha actuación le fue comunicada al recurrente el 18 de marzo de ese mismo año (Cfr. foja 20 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 533 de 27 de mayo de 2019, expedido por el **Ministro de Seguridad Pública**, el cual mantuvo en

todas sus partes el contenido del acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al interesado el 9 de marzo de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 21 a 24 del expediente judicial).

Vale destacar que posteriormente, la entidad emitió la Resolución 003 de 21 de enero de 2021, con el propósito de corregir, en el Resuelto 533 de 27 de mayo de 2019, lo referente a la posición que ocupaba el prenombrado, donde dice: "Agente", compréndase "Sargento Primero Christian David Blandón Sánchez" y mantiene en todas sus partes el resto del contenido en aquel acto. Esta disposición le fue notificada al accionante el 22 de febrero de 2021 (Cfr. fojas 25 y 26 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 22 de abril de 2021, **Christian David Blandón Sánchez**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, a través de la cual solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 40 de 7 de febrero de 2019; así como sus actos confirmatorios; que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba; y el pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Luego del análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría observó que no le asiste la razón al demandante; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional)**, al emitir el acto objeto de reparo, que, en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

Ante el escenario anterior, en nuestra contestación de la demanda destacamos que los artículos 4 y 60 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, reconocen al **Presidente de la República, como jefe máximo de esa institución, quien, con la participación del Ministro de Seguridad Pública, nombrará, cesará y ascenderá a los miembros de dicho estamento.** Veamos:

“Artículo 4. El Presidente de la República, jefe máximo de la Policía Nacional dispondrá de su uso conforme a la Constitución Política y las leyes, y ejercerá su autoridad mediante órdenes, instrucciones o reglamentos y resoluciones, dictados directamente por él. Para los propósitos del fiel cumplimiento de sus objetivos, la Policía Nacional queda adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia siendo su superior jerárquico inmediato el respectivo ministro.” (Lo destacado es nuestro).

“Artículo 60. El presidente de la República, con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia nombrará, cesará y ascenderá a los miembros de la Policía Nacional, con sujeción a las disposiciones que al efecto establezcan esta Ley y los reglamentos.” (La negrilla es de este Despacho).

Como quiera que en la acción ensayada, el accionante denunció una supuesta violación al debido proceso legal, consideramos oportuno realizar una breve acotación sobre esta importante garantía constitucional y legal, a fin de poder corroborar que, efectivamente, la autoridad demandada no omitió su cumplimiento.

En este sentido, tenemos que, en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en la forma como se cita a continuación:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...

31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: 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 recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (El resaltado es nuestro).

En igual sentido, el ex Magistrado Arturo Hoyos¹ señala que: *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho”*.

Vale la pena además, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez², quien nos anota que: *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes”*.

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando 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.

Una vez resaltado lo anterior, corresponde ahora a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que **la entidad demandada cumplió con todos los trámites y las formalidades previas a emitir el acto administrativo**.

Del contenido de los documentos allegados al caso, se evidencia que el procedimiento disciplinario que se le siguió al actor, **Christian David Blandón Sánchez**, tuvo su origen con el Informe de Novedad, emitido por el Teniente Francisco Ureña,

¹ HOYOS, Arturo. *El Debido Proceso*, Editorial Temis, S. A. Santa Fe de Bogotá, Colombia. 1996. Página 55.

² ARBELÁEZ, Ossa. *Derecho Administrativo Sancionador*. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. Página 239.

Oficial de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, en el cual se indicó que el prenombrado incurrió en la falta administrativa establecida en el artículo 133 (numeral1) del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997 (Cfr. foja 21-22 y 58-59 del expediente judicial).

En ese sentido, podemos observar que del contenido del acto confirmatorio, es decir el Resuelto 533 de 27 de mayo de 2019, el Ministerio de Seguridad Pública, señala lo siguiente:

“Que este proceso tiene sus génesis en base al informe de Novedad confeccionado por Teniente Francisco Ureña. Oficial de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, quien establece que aproximadamente a las 19:00 horas del día 29 de agosto de 2017, recibió llamada telefónica del Subcomisionado Sergio Delgado, de la Dirección Nacional Antidrogas, para que se presentara a la Zona del Canal ya que mantenían una situación y que había una unidad de la policía involucrada. Sigue narrando el Oficial que llegó a la zona policial y se entrevistó con el Subcomisionado Delgado, informándole qué unidades de los lince habían dado con la captura en los establecimientos del Rey de Albrook, a dos vehículo, entre ellos un taxi ocupado con tres personas dentro y un busito de color blanco, uno de los sujetos era el dueño del busito y al ponerlo en conocimiento del artículo 325 encontraron dentro del mismo, unos paquetes rectangulares que se presume sean sustancias ilícitas, por lo que se ponen en contacto con la Fiscalía de Drogas donde se encontró la cantidad de 120 paquetes de drogas conocidas como cocaína, de inmediato procedieron a verificar a las personas donde uno de ellos era una unidad de la policía la cual respondió al nombre de **CHRISTIAN DAVID BLANDON SANCHEZ**, Sargento Primero de la 15va Zona Policial de Don Bosco, reiterándole el carné de identificación policial. (Fojas 10-11).

...

También contamos a foja 54 del expediente administrativo policial, que el señor Reynaldo Armando De Sedas, acompañante del señor **CHRISTIAN DAVID BLANDON SANCHEZ**, fue reseñado y por un delito Contra los Derechos de Autor, donde el Juzgado Décimo del Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá, Ramo Penal, lo condenó a dieciséis meses de Prisión e inhabilitación de funciones públicas por el término de un año, condena que fue reemplazada a cien (100) días multas.

...

Para la fecha del día 18 de marzo de 2019, el Sargento Primero **CHRISTIAN DAVID BLANDON SANCHEZ**, es atendido en la Junta Disciplinaria Superior, donde fue analizado el cuadro de acusación individual por haber infringido el Reglamento Disciplinario por violar el artículo 133 numerales 1 del Decreto Ejecutivo N° 204 del 03 de septiembre de 1997, cuyo texto dice: ‘**Denigrar la buena imagen de la institución**’, acto de audiencia fue asistida por la Licenciada Luz de Mejía,

con el fin de garantizar el debido proceso y sus Derechos Constitucionales y Legales, donde la Junta Disciplinaria Superior, recomendó la destitución del cargo que ocupa como Sargento Primero del Estamento de Seguridad en mención, por tener un vínculo con personas que se dedican a actividades delictivas, versión que fue confirmada por el señor **BLANDON SANCHEZ** en la declaración que realizara en la Dirección de Responsabilidad Profesional, donde a fojas 17-19, del expediente administrativo el prenombrado reconoce que cuando se bajó del taxi llegó un muchacho que es conocido de vista y que vive por el sector de la 24 de diciembre, también en la Junta Disciplinaria Superior, se le preguntó a la agente **SAMANIEGO**, como se consideraba de los cargos en su contra, la cual respondió 'Inocente' (Foja 33-36).

...

De la lectura de los hechos en que se basa esta pretensión, es importante destacar que si bien es cierto, la Junta Disciplinaria Superior, hace una recomendación de destitución la misma está fundamentada por violar el artículo 133 numerales 1 del Decreto Ejecutivo N° 204 del 03 de septiembre de 1997, la que establece: 'Denigrar la buena imagen de la institución' situación que desde nuestro prisma sí incide en que el señor **BLANDON SANCHEZ** fue sorprendido por las unidades de la Policía Nacional, con una persona que mantiene un historial delictivo tal como se aprecia a foja 54, ya que el señor Reinaldo Amado de Sedas Albaez, fue condenado a dieciséis meses de prisión por un Delito Contra el Derecho de Autor en su modalidad de venta de Fonograma y Videograma (sic), 10 que riñe con los principios éticos que establece Ley 18 de 03 de junio de 1997...

En cuanto a lo que establece el señor **BLANDON SANCHEZ**, que fue absuelto por un Delito Relacionados con Drogas, podemos destacar que el Decreto Ejecutivo N° 204 de 03 de septiembre de 1997, en su artículo 79 establece lo siguiente:

'Artículo 76. La iniciación de una causa penal contra un miembro de la Policía Nacional no impedirá la incoación y tramitación del proceso disciplinario (sic) correspondiente que se resolverá de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento.'

..." (Cfr. fojas 58 a 60 del expediente judicial).

En este orden de ideas, cobra relevancia lo dispuesto en los artículos 8 y 11 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, los cuales establecen, lo siguiente:

"**Artículo 8.** Los miembros de la Policía Nacional son servidores públicos, por tanto, deberán conducirse, en todo momento, conforme a los postulados señalados en los principios éticos de los servidores públicos: lealtad, vocación de servicio, honradez, responsabilidad, eficiencia, valor y transparencia.

Les corresponde, sin excepción, ejercer sus funciones con absoluto respeto a la Constitución Política y a la Ley”.

“Artículo 11. En todo momento, los miembros de la Policía Nacional **deberán actuar con alto grado de profesionalismo, con integridad y dignidad**, sin incurrir en actos de corrupción o que denigren el buen nombre de la institución, y tienen el deber de mantener una vigilancia permanente para combatir este tipo de conductas” (Lo destacado es nuestro).

También es oportuno hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 23 del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, que dice lo siguiente:

“Artículo 23. Todo miembro de la Policía Nacional debe ser honorable, honesto, y por ello no tendrá acercamientos, fuera de los actos de servicios con personas y establecimientos de dudosa moralidad, que desprestigien el honor policial.”

De lo hasta ahora expuesto, se puede concluir que la conducta del actor resulta contraria a todos los principios y valores contenidos en el artículo arriba transcrito, lo cual incide de manera directa en la imagen de la Policía Nacional, habida cuenta que, resulta incomprensible, cómo quien está llamado a hacer cumplir la ley sea quien se vea envuelto en este tipo de prácticas que van 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 la Policía Nacional; motivo por el cual **existía mérito suficiente para la destitución del accionante, Christian David Blandón Sánchez, por la infracción del artículo 133 (numeral 1) del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional**, aprobado por medio del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, el cual prevé lo siguiente:

“Artículo 133. Se consideran **faltas gravísimas de conducta:**

1. Denigrar la buena imagen de la institución.

...” (La negrita es de este Despacho).

Cabe agregar, que luego de la celebración de la Junta Disciplinaria Superior, y atendiendo a la recomendación por ella emitida, el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional)**, expidió el Decreto de Personal 40

de 7 de febrero de 2019, a través del cual el demandante tuvo la oportunidad de recurrir, tal y como efectivamente lo hizo, presentando, en esa nueva oportunidad, sus descargos en relación con hechos que se le endilgaban, respetado el debido proceso, de ahí que carecen de sustento fáctico y jurídico las supuestas violaciones a las que éste hace referencia.

En ese sentido, cabe señalar lo indicado por el **Ministerio de Seguridad Pública** en la Resolución 533 de 27 de mayo de 2019 (acto confirmatorio). Veamos.

“El Sargento BLANDON SANCHEZ, fue llevado el lunes cuatro (4) de septiembre de 2017, a la Dirección de Responsabilidad Profesional, donde a fojas 17-19, el prenombrado rindió declaración jurada estableciendo entre otras cosas, los siguientes (sic):

‘...CONTESTÓ: ...no me había bajado del taxi cuando llegó un muchacho que es conocido de vista que vive por el sector de la 24 de diciembre, este muchacho me saludo (sic), pero como mantenía el vidrio arriba solo le moví la mano y al bajar el vidrio llegaron las unidades de los Linces.’

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

En abono a lo hasta ahora expuesto, consideramos oportuno hacer referencia a la Sentencia de 30 de enero de 2020, en donde la Sala Tercera resolvió una situación similar a la que ocupa nuestra atención, en los términos siguientes:

“...

Por otro lado apreciamos que, después de revisar las pruebas recabadas en la investigación, así como los descargos tanto de la unidad acusada como de su defensor técnico, los miembros de la Junta Disciplinaria Superior concluyeron que el comportamiento de dicho agente policial lesionó la buena imagen de la institución, al haberse apartado de los postulados éticos y morales propios de las unidades de la Policía Nacional, por lo que decidieron que el Director General de la Policía Nacional debía recomendar al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, su destitución, por violentar lo dispuesto en el artículo 133, numeral 1, del Decreto Ejecutivo 204 de 1997.

Una vez transcrita la audiencia, ésta fue firmada por todas las partes que en ella intervinieron, en la cual se dejó constancia que contra esa recomendación no cabía recurso alguno, pero que si la autoridad nominadora acogía dicha sugerencia y emitía un decreto de personal,

podría interponer recurso de reconsideración dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

Analizados los hechos descritos, esta Sala considera que la Dirección de Responsabilidad Profesional y Junta Disciplinaria Superior, respetaron en todo momento el derecho que tenía Carlos Antonio Lezcano Silvera a defenderse, pues, una vez enterado de los cargos por los cuales estaba siendo indagado, la Junta Disciplinaria Superior dio oportunidad, tanto al investigado como a su defensor técnico, de hacer los respectivos descargos donde pudieron hacer uso del derecho a presentar o aducir pruebas. Sin embargo, no aportaron ningún elemento probatorio que ayudara a desvirtuar cada uno de los cargos a él endilgados, desaprovechando así esa oportunidad de defensa.

Lo anterior demuestra a esta Sala, que la institución demandada de ningún modo violentó el debido proceso al actor; por el contrario, vemos que la investigación disciplinaria fue conducida de forma imparcial, objetiva y respetando a Carlos Antonio Lezcano Silvera su derecho a ser oído y a defenderse; por ende, mal puede alegar el recurrente que se inobservaron garantías procesales a una defensa justa y oportuna.

Por otro lado, está claro que el comportamiento incorrecto asumido por Carlos Antonio Lezcano Silvera lesionó el prestigio y la imagen de esa institución, al trascender en las facetas judiciales su actuación irregular, lo cual conllevó a que fuera detenido de manera preventiva, situación que definitivamente afectó su investidura de agente policial, al lesionar la confianza que ha depositado la sociedad en los miembros de la Policía Nacional; de ahí que, mal puede alegarse la existencia de un vicio que ocasiona la nulidad absoluta del acto impugnado, en virtud que el procedimiento disciplinario estuvo ceñido a Derecho.

Hay que dejar sentado que, la causal de destitución impuesta al actor 'Denigrar la buena imagen de la institución', se encuentra dentro de las causales de destitución por faltas gravísimas, como la ocurrida en el presente caso; por lo que, aunque del acto demandado de ilegal, no se desprenda expresamente todos los hechos que motivaron su remoción, lo cierto es que de la propia causal sobre la cual se fundó su destitución se infieren los motivos que dieron lugar a la aplicación de esa medida disciplinaria.

... "(La negrita es nuestra).

Del extracto anterior, 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 empañan el

esfuerzo que realiza la Policía Nacional por elevar la percepción pública que de ella se tiene.

II. Actividad probatoria.

La Sala Tercera expidió el Auto de Pruebas 624 de 02 de septiembre de 2022, mediante el cual admitió una serie de documentos relacionados con el caso; pruebas de informe dirigidas a recabar otros pliegos atinentes al proceso; así como el expediente disciplinario aducido por las partes (Cfr. fojas 102-104 del expediente judicial).

La Procuraduría de la Administración apeló el Auto de Pruebas, por haberse acogido, a favor del accionante, unas pruebas de informe que incumplían lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial; sin embargo, fue confirmado por el Tribunal a través de la Resolución de 27 de enero de 2023 (Cfr. fojas 142-155 del expediente judicial).

De las pruebas allegadas al proceso, somos de la convicción que, en el negocio jurídico bajo examen, **la actividad probatoria no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona, a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**, deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021), señalando en torno al mismo lo siguiente:

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice:

‘Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables’.

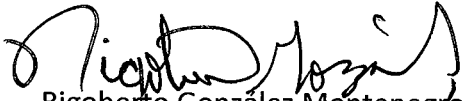
De ahí que, la carga de la prueba, implica la obligación que tiene una parte de aportar los medios de convicción; además, ese es un deber de las partes y sus apoderados, pues cuando no aparece probado el hecho, ello no permite que el Juez pueda otorgar la pretensión de quien pide; y esto se resume en esa frase romana ‘onus probandi incumbit actori’; es decir, la carga de la prueba le incumbe al actor.

En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a la Jurisdicción Contencioso Administrativa de probar lo que pide, ello a los efectos que se le pueda aplicar el principio de Tutela Judicial Efectiva, cosa que no ha ocurrido en este caso.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría respetuosamente solicita a ese Tribunal que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 40 de 7 de febrero de 2019**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional)**, sus actos confirmatorios; 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
Secretaria General