

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1020

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 31 de agosto de 2018

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

La Licenciada Yariela Fuentes de Paz, actuando en nombre y representación de **Álvaro Fabián Miranda Orozco**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 7 de 5 de septiembre de 2017, emitida por el Fiscalía Superior regional de Colón y Guna Yala del Ministerio Público, su 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 que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No consta; 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:** Es cierto, por tanto, se acepta (Cfr. fojas 14 a 26 del expediente judicial).

**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.

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

El demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 2035 y 2036 del Código Judicial, los cuales indican, respectivamente, que las demoras injustificadas y la falta de celo en la formación del sumario, en que incurran los funcionarios de instrucción, podrán ser sancionadas disciplinariamente por el respectivo superior jerárquico; y que los funcionarios de instrucción que demoren, sin motivo justificado, en la forma en que el artículo 2034 del Código Judicial señala, quedarán sujetos al mismo procedimiento que se establece en el artículo 2035 del mismo cuerpo normativo (Cfr. fojas 6 a 9 del expediente judicial);

**B.** Los artículos 64 y 69 (numeral 4) de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, que señalan el procedimiento que seguirá el Consejo Disciplinario en las investigaciones de las faltas; y que será causal de suspensión temporal, el incumplir con algún deber o incurrir en alguna prohibición contemplada en la Ley 1 de 2009, o en el Código Procesal Penal que no tenga otro tipo de sanción (Cfr. fojas 9 - 11 del expediente judicial); y

C. El artículo 29 de la Resolución 19 de 7 de enero de 2009, según el cual proceso disciplinario se iniciará con la determinación de la existencia de un hecho que constituya una falta disciplinaria mediante resolución motivada y concluirá en el término de dos (2) meses (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.**

De acuerdo con las evidencias que constan en autos, el acto acusado en el presente negocio jurídico lo constituye la Resolución 7 del 5 de septiembre de 2017, emitida por el Ministerio Público, Fiscalía Superior Regional de Colón y Guna Yala, mediante la cual se sancionó al Licenciado **Álvaro Fabián Miranda Orozco** con la suspensión temporal del Cargo de Fiscal de Circuito, por el término de cinco (5) días sin derecho a salario por incurrir en la falta disciplinaria contenida en los artículos 56 (numerales 1 y 10), 57 (numeral 9) y 69 (numeral 4), de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, teniéndose como fecha efectiva desde el lunes 18 al viernes 22 de septiembre de 2017 (Cfr. fojas 14 a 20 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el demandante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido mediante la Resolución 8 de 26 de septiembre de 2017, la cual mantuvo en todas sus partes la decisión recurrida. Dicho pronunciamiento le fue notificado al recurrente el 26 de septiembre de 2017, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 22-26 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 24 de noviembre de 2017, la apoderada especial de **Álvaro Fabián Miranda Orozco**, ha acudido a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada, así como su acto confirmatorio y que como consecuencia de

dicha declaratoria, se restablezca el derecho subjetivo lesionado; es decir, se ordene la devolución de los tres (5) días de salarios dejados de percibir (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

La disconformidad de la apoderada judicial del accionante tiene como fundamento el hecho que, en su opinión, la norma que sirvió de sustento jurídico a la sanción disciplinaria ha sido interpretada de manera errónea y aplicada de forma indebida, puesto que, según afirma, la conducta por la que fue sancionado su representado no se enmarca en la causal establecida en el numeral 4 del artículo 69 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, ya que, a su juicio, sí cabía otro tipo de amonestación (Cfr. fojas 6 a 8 del expediente judicial).

En adición, manifiesta que la autoridad nominadora gestionó la sanción disciplinaria fuera del término que se regula en la normativa que adopta el funcionamiento interno del Consejo Disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, razón por la cual devine la nulidad de la sanción impuesta (Cfr. fojas 9 a 11 del expediente judicial).

Esta Procuraduría no comparte los argumentos expuestos por el demandante, **Miranda Orozco**, tal como pasamos a explicar a continuación.

De acuerdo con las constancias procesales, el Licenciado Rafael Rodríguez, actuando en representación del Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS), presentó ante la Fiscalía Superior Regional de Colón una queja en contra del Fiscal de Descarga del Circuito Judicial de Colón **Álvaro Miranda** (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Consta en el expediente judicial, que los hechos que motivaron la queja guardan relación con la denuncia criminal interpuesta por la Firma Forense Morgan & Morgan, actuando en nombre y representación de Minería Panamá,

S.A., en contra del Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS), y todo aquel que resultare responsable por los hechos ocurridos en Donoso el día 19 de enero de 2016. Posteriormente, se formalizó la querrela penal en contra de Reinaldo Garcez, David Niño, Adolfo Llerena y Santiago Berrios, todos estos miembros del SUNTRACS (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, manifestó el Licenciado Rodríguez que al darse estos acontecimientos, presentó la correspondiente documentación para conocer del proceso, así como la contestación de la denuncia y escrito de pruebas; sin embargo, señala que a pesar de cumplirse con las fases de la investigación, solo se practicaron las pruebas presentadas y requeridas por la empresa Minera Panamá, S.A., no así las propuestas por él, lo que posiciona en un estado de indefensión a sus poderdantes (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

Aunado a lo señalado en el párrafo que antecede, indicó que había transcurrido en exceso el término establecido por ley para evacuar las pruebas requeridas y consideró inconcebible el tiempo que lleva dicho expediente paralizado por el Fiscal de Descarga Álvaro Miranda, razón por la cual presentó la correspondiente queja contra este servidor (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

En ese sentido, la Fiscalía Superior Regional de Colón y Guna Yala, al percatarse que los hechos expuestos por el quejoso, se basan en la supuesta falta de trámite de un expediente, se infirió que se estaba dentro de algunas de las causales previstas en el artículo 69 en concordancia con el artículo 61 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, puesto que éste sustentaba su escrito en la falta de trámite a las documentaciones por él presentadas en la Fiscalía de Descarga hace más de nueve (9) meses, en tal sentido, ese Despacho consideró que lo procedente era remitir la

investigación disciplinaria al Consejo Disciplinario de la Procuraduría de la Nación conforme lo preceptúa la Ley 1 de 2009 (Cfr. fojas 15 del expediente judicial).

Sobre el particular, esta Procuraduría recalca que ante estas situaciones debe tenerse en cuenta que de acuerdo con la Ley 1 de 2009, el régimen disciplinario del Ministerio Público "*tiene como propósito asegurar el buen funcionamiento de la Institución mediante normas que permitan elevar el rendimiento y garantizar que la conducta de sus servidores sirva a los fines de la administración*". Para tal efecto, la ley establece un procedimiento disciplinario que comprende un conjunto de actuaciones para la investigación y sanción de las faltas y prohibiciones en las que incurran los servidores de la institución.

Producto de todo lo anterior, el Consejo Disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 61 de la Ley 1 de 2009, mediante Providencia de 19 de mayo de 2017, dio apertura al proceso de investigación para determinar las presuntas infracciones por las posibles faltas disciplinarias contempladas en la ley antes mencionada, las que se refieren, de manera respectiva, a las causales de suspensión temporal y de destitución (Cfr. foja 15 y 16 del expediente judicial).

Cabe señalar, que dicho organismo colegiado, previo análisis de los elementos de hecho y de Derecho que formaban parte del expediente disciplinario y en cumplimiento del artículo 64 de la Ley 1 de 2009, relativo al procedimiento a seguir en la investigación de las faltas, elaboró el Informe 47 de 19 de julio de 2017, por medio del cual recomendó imponer una sanción disciplinaria al Fiscal **Álvaro Fabián Miranda Orozco**. Lo indicado motivó al Fiscal Superior de la Regional de Colón y Guna Yala a emitir la Resolución 7 de 5 de septiembre de 2017, a través de la cual ordenó suspender a dicho Agente de Instrucción por el término de cinco (5)

días, sin derecho a goce de salario, tal como lo contempla el numeral 3 del artículo 65 de la referida excerpta legal, según el cual la autoridad nominadora podrá sancionar con suspensión del cargo a cualquier funcionario del Ministerio Público que incurra en el incumplimiento de sus funciones; conducta que, en el caso de **Miranda Orozco**, se materializó al incumplir con algún deber o incurrir en alguna prohibición contemplada en la ley del Ministerio Público o en el Código Procesal Penal, siendo esto el no haber agilizado el proceso presentado por el Licenciado Rafael Rodríguez en nombre y representación del Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS), según lo contempla el artículo 56 (numerales 1 y 10), el artículo 57 (numeral 9) y artículo 69 (numeral 4) de la Ley 1 del 6 de enero de 2009, toda vez que en el ejercicio de la acción penal para la determinación de la existencia de un hecho punible o posible vinculación de los imputados, le corresponde al fiscal a cargo de la causa penal dentro del término establecido para tal fin realizar las diligencias pertinentes cumpliéndose así con el debido proceso entre las partes (Cfr. fojas 14 a 20 del expediente judicial y fojas 127 a 133 del antecedente adjunto al expediente judicial denominado “Prueba 3”).

Al respecto, las normas indicadas son del tenor siguiente:

**“Artículo 56.** Deberes. Los servidores del Ministerio Público tendrán los siguientes deberes:

1. Desempeñar las funciones que les sean asignadas con la intensidad, cuidado y eficiencia que sean compatibles con sus aptitudes y preparación, en el tiempo y lugar estipulados.

...

10. Los demás que les impongan la Constitución Política, la ley y los reglamentos.”

**“Artículo 57.** Prohibiciones. Se prohíbe a los servidores del Ministerio Público:

1...

...

9. Retardar, omitir o rehusar injustificadamente actos propios de su cargo o instrucciones impartidas por sus superiores jerárquicos.  
..."

"**Artículo 69.** Causales de suspensión. Son causales de suspensión temporal las siguientes:

1...

...

4. Incumplir con algún deber o incurrir en alguna prohibición contemplada en esta Ley o en el Código Procesal Penal y que no tenga señalado otro tipo de sanción.

..."

Por otra parte y contrario a lo expresado por el recurrente en su escrito de demanda, esta Procuraduría observa que cualquier servidor público que en el ejercicio de sus funciones incumpla con su deber de agilizar un proceso y en cuyo caso se tenga que determinar si existe o no un hecho punible y la vinculación de posibles imputados, el agente a cargo de la causa penal tiene la obligación de la respectiva ejecución del trámite dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su iniciación, que podrá prorrogarse hasta por dos (2) meses más cuando sean varios los imputados o los hechos punibles, tal como se determina en los artículos 1941, 2031, 2033, 2035 y 2044 del Código Judicial.

De lo expuesto, se concluye que el funcionario a pesar de haber expuestos sus descargos en la fase correspondiente de la investigación que se le llevaba, no logró justificar adecuadamente las razones por las cuales un proceso que se inició como una denuncia y posteriormente elevado a querrela, no había recaído un pronunciamiento sobre los escritos de pruebas presentados por el apoderado especial de los miembros del SUNTRACS que habían sido querrellados, más aún, si se habían evacuados las pruebas y testimonios de la parte querellante; por lo que se evidenció la omisión en el cumplimiento de los deberes como Fiscal de Descarga a **Álvaro**



**Fabián Miranda Orozco**, razón por la que le fue aplicada la medida disciplinaria de suspensión del cargo que ocupaba, por cinco (5) días, sin derecho a goce de salario, situación que acredita que el acto acusado de ilegal se ajustó a lo señalado en el numeral 4 del artículo 69 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009.

En un proceso similar, la Sala Tercera en Sentencia de 22 de julio de 2016, en su parte medular se pronunció al respecto:

“ ...

Según la citada Ley que instituye la Carrera del Ministerio Público la Sanción Disciplinaria puede conceptuarse como las medidas de carácter administrativo que se imponen a un servidor por la comisión de una o más faltas, cumpliendo el procedimiento establecido en la presente Ley.

De igual forma, el artículo 59 de dicha excerta señala que los servidores del Ministerio Público que incurran en alguna de las causales contempladas en la normativa de la institución, serán sujeto de sanción, previo cumplimiento del procedimiento disciplinario previsto en la ley.

**Las sanciones aplicables, de conformidad con el artículo 60 *lex cit* son en orden de gravedad: 1) amonestación verbal, 2) amonestación escrita, 3) suspensión del cargo por un lapso no mayor de quince días, sin derecho a goce de salario; y 4) destitución.**

**Como puede apreciarse, la aplicación de una u otra sanción (de las descritas en el artículo 60) depende de la *gravedad de la falta incurrida*. Para tal efecto, conforme a la Ley 1 de 2009 la autoridad debe determinar, entonces, si el agente está incurso en una conducta que implique el incumplimiento de un deber, si ha incurrido en alguna prohibición o si se configura alguna de las causales contempladas en el régimen disciplinario previsto en la normativa de la institución.**

...

En ese sentido, se observa que el procedimiento disciplinario previsto en la Ley 1 de 2009, contempla que la fase de investigación corresponde al Consejo Disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, ente conformado

por el Secretario General, el Secretario Administrativo, el Director de Recursos Humanos, el Secretario de Asuntos Legales y de un representante de los demás servidores de la Institución.

**A dicho Consejo Disciplinario le compete, entonces, el desarrollo de una fase de investigación en la que deberá: 1) determinar la existencia de los hechos que constituyen la falta disciplinaria; 2) poner en conocimiento del servidor investigado los antecedentes del caso, con el objeto de que presente sus descargos y proponga las pruebas que considere pertinentes, 3) la práctica de pruebas; 4) receptor la presentación de alegatos; y 5) agotada la investigación, entregar a la autoridad nominadora el informe correspondiente, en el que determinará la comisión o no de la falta disciplinaria por parte del servidor.**

Del expediente judicial se evidencia que la sanción impuesta se da por la desatención de lo establecido en el artículo 1996 del Código Judicial, obligación atribuida a todos los servidores públicos:

‘Artículo 1996. Todo empleado público que en el ejercicio de sus funciones descubra de cualquier modo que se ha cometido un delito de aquellos en que deba procederse de oficio, pasará o promoverá que se pasen todos los datos que sean conducentes y lo denunciará ante la autoridad competente, para que se proceda al juzgamiento del culpable o culpables.’

...

A pesar de los argumentos esbozados por la parte actora, mismos que giran en torno a que dicha funcionaria no tenía la obligación de compulsar copias de lo actuado para generar una investigación en cuerda separada, de uno de los miembros del Consejo Nacional de Transparencia, somos de la opinión que el artículo 1996 del Código Judicial es claro al establecer la obligatoriedad de compulsar copias cuando se esté frente a un posible delito, por tanto no lo consideramos una potestad discrecional del funcionario de instrucción.

Tales obligaciones se encuentran además establecidas en el Código de conducta de las Naciones Unidas para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, que en su artículo 1 señala que, los

funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión. De igual forma, en el artículo 8 de la citada excerta se indica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y dicho código, harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos. En ese sentido, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del mismo informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas. (lo resaltado es de la Sala).

Otro instrumento de valía, que podemos mencionar, son las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales, quienes en el procedimiento penal deben cumplir éstas con imparcialidad, firmeza, prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal.

En ese mismo orden de ideas, el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos de las Naciones Unidas señala, dentro de los principios generales, que los titulares de cargos públicos velarán por desempeñar sus obligaciones y funciones de manera eficiente y eficaz, conforme a las leyes o las normas administrativas, y con integridad y procurarán en todo momento que los recursos públicos de que sean responsables se administren de la manera más eficaz y eficiente.

El deber de denunciar, tal como se ha mencionado, se encuentra expresamente señalado a los funcionarios públicos en el artículo 1996 del Código Judicial, ello garantiza que los hechos contrarios a la ley, no permanezcan en la absoluta impunidad, lo que la Corte Interamericana ha definido como "la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana " (Corte I.D.H., Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C. No.74, párrafo 186; Corte I.D.H., Caso del Tribunal Constitucional. Sentencia de

31 de enero de 2001. Serie C No.71, párrafo 123; Corte I.D.H., Caso Bámaca Velásquez. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No.70, párrafo 211).

De manera que, 'la acción u omisión de cualquier autoridad pública, independientemente de su jerarquía, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención Americana'. (Corte I.D.H., Caso del Tribunal Constitucional. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No.71, párrafo 109).

...

Asimismo, la Sala puede observar, luego de revisar el infolio y el expediente administrativo, que la autoridad cumplió con el procedimiento de la fase de investigación, así como también atendió el resto de formalidades establecidas para la buena marcha del procedimiento sancionador. Es decir que la Fiscal ... tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y presentó y sustentó oportunamente el recurso de reconsideración en contra de la Resolución ..., es por lo que la Sala estima que no le asiste la razón a la demandante respecto a sus pretensiones ensayadas, y que la sanción contenida en la resolución impugnada se ajusta a lo establecido en el numeral 4 del artículo 69 de la Ley 1 de 2009.

Por las anteriores consideraciones, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución ... y en consecuencia, se niegan las restantes pretensiones contenidas en la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el ... en representación de ..." (El destacado es de nosotros y la subraya de la Sala Tercera).

En atención a lo antes descrito, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados que integran esa augusta Corporación de Justicia, se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 7 de 5 de septiembre de 2017, emitida por el Fiscal Superior Regional de Colón y Guna Yala, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones del demandante.

**IV. Pruebas.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo y disciplinario relativo al caso, el cual reposa en la entidad demandada.

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

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 856-17

