

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 206

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 21 de enero de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado José Álvarez Cueto, actuando en nombre y representación de **Zuleimy Soto**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Imposición Sanción Disciplinaria No.725 de 21 de diciembre de 2020, emitida por la **Dirección de Fomento a la Productividad y Asistencia Técnica de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.
Exp. 151072021

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.

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

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

A. El artículo 21 numeral 24 de la Ley No. 44 de 23 de noviembre de 2006, que crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, publicada en Gaceta Oficial 25680 de 27 de junio de 2006, el cual señala que dentro de las funciones del Administrador General, se encuentra la de conocer en

última instancia, las reclamaciones y los recursos en lo concerniente a los actos proferidos por los directores generales de la Autoridad (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

B. El artículo 116 numeral 11 del Reglamento Interno de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, adoptado mediante la Resolución J.D. 01 de 13 de enero de 2009, el cual establece que dentro de los derechos que tiene todo servidor público de la Autoridad de los Recursos Acuáticos, se encuentra el de recurrir las decisiones de las autoridades administrativas (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

C. Los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales indican, respectivamente, los principios que informan al procedimiento administrativo general; y los vicios de nulidad absoluta en los que pueden incurrir los actos administrativos, entre éstos, cuando se dictan con omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación al debido proceso (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial);

D. El artículo 8 numeral 1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, ratificada por la República de Panamá a través de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, disposiciones que, toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley (Cfr. foja 6 del expediente judicial); y

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 de Imposición de Sanción Disciplinaria No. 725 de 21 de diciembre de 2020, emitida por la Dirección de Fomento a la Productividad y Asistencia Técnica de la **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, mediante la cual se sancionó con la suspensión de dos (2) días sin derecho a goce de salario a la accionante, **Zuleimy Soto**, quien funge como Secretaria en la Dirección de Fomento a la Productividad y Asistencia Técnica de dicha entidad, por incurrir en la falta disciplinaria contenida en el artículo 126, numerales 7 y 8, del Reglamento Interno de dicha institución, en el cuadro de sanciones correspondiente a Faltas Leves consistente en "*Abstenerse de cumplir las*

normas relativas al medio ambiente, la salud ocupacional, de seguridad e higiene del trabajo”, y “Abstenerse de utilizar durante la jornada de trabajo los implementos de seguridad necesarios y que le han sido suministrados para el desempeño de su labor en forma segura y eficiente” (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la demandante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido mediante la Resolución 727 de 30 de diciembre de 2020, la cual mantuvo en todas sus partes la decisión recurrida. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente el 30 de diciembre de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

Posteriormente, la actora presenta Incidente de Nulidad el cual fue negado por la entidad mediante la Resolución ADM/ARAP No.004 de 18 de enero de 2021 y notificada a la accionante el día 25 de enero de 2021 (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 19 de febrero de 2021, **Zuleimy Melany Soto**, por medio de su apoderado judicial, 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 declare ilegal la sanción disciplinaria impuesta y se ordene el pago de los dos (2) días de suspensión sin salario con que se sanciona a la hoy recurrente (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

IV. Argumentos de la actora.

Al sustentar su pretensión, la recurrente argumenta que la entidad demandada no le permitió presentar el recurso de apelación ante el Administrador General que era lo que en derecho correspondía, menoscabando su derecho a la defensa; situación que, a su juicio, vulneró los principios del debido proceso y estricta legalidad. En adición, manifiesta que se le debía garantizar el debido proceso administrativo desde el momento en que se decidió sancionarla garantizándole así el derecho a ser oída, con las debidas garantías fundamentales que tiene toda persona a los procedimientos establecidos para tal fin (Cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial).

V. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

Esta Procuraduría no comparte los argumentos expuestos por la demandante, **Zuleimy Melany Soto**, tal como pasamos a explicar a continuación.

5.1. Inicio del Proceso Disciplinario.

Contrario a lo argumentado por la recurrente, consideramos que la **Resolución de Imposición de Sanción Disciplinaria N° 725 de 21 de diciembre de 2020**, acusada de ilegal, al igual que su acto confirmatorio, no infringen ninguna de las disposiciones legales invocadas en el escrito de la demanda, puesto que de acuerdo con las evidencias procesales, la investigación disciplinaria seguida a la accionante tuvo su origen en que: *“...la servidora pública **Zuleimy Melany Soto**..., quien ocupa el cargo de Secretaria, en la Dirección de Fomento a la Productividad y Asistencia Técnica incurrió en la falta administrativa en el incumplimiento de las medidas de Bioseguridad ya que participó en una actividad en la Oficina de Compras, con otros servidores públicos... y no se tomaron las debidas medidas sanitarias, en cuanto al distanciamiento físico, ya que es un área reducida, cerrada y sin ventilación para albergar ocho (8) personas e ingerir alimentos exponiendo en riesgo la salud de todos los servidores públicos participantes, incumpliendo así con el Decreto Ejecutivo 466, del 5 de junio de 2020, que adopta el protocolo para la prevención y salud en el ámbito laboral para la prevención ante el COVID-19 en el Sector Público”* (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Lo anterior, dió lugar a que el Director Encargado de la Dirección de Fomento a la Productividad y Asistencia Técnica de la **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, emitiera la resolución en comento por incurrir en una conducta que viola el Reglamento Interno de ARAP en el artículo No. 126, numerales 7 y 8 del cuadro de sanciones por faltas leves que a continuación se citan.

“ARTÍCULO 126: DE LA TIPIFICACIÓN DE LAS FALTAS Para determinar las conductas que constituyan faltas administrativas se aplicarán los criterios del cuadro siguiente para orientar la calificación de la gravedad de las faltas, así como la sanción que le corresponda, según cuadro adjunto.

FALTA LEVES	PRIMERA VEZ	REINCIDENCIA
7. Abstenerse de cumplir las normas relativas al medio ambiente, la salud ocupacional, de seguridad e higiene del trabajo.	Amonestación verbal	1°. Amonestación escrita 2°. Suspensión dos (2) días 3°. Suspensión tres (3) días 4°. Suspensión cinco (5) días 5°. Destitución
8. Abstenerse de utilizar durante la jornada de trabajo los implementos de seguridad necesarios y que le han sido suministrados para el desempeño de su labor en forma segura y eficiente	Amonestación verbal	1°. Amonestación escrita 2°. Suspensión dos (2) días 3°. Suspensión tres (3) días 4°. Suspensión cinco (5) días 5°. Destitución

Situación que generó que la **recurrente fuera amonestada por infringir** el artículo arriba citado, **faltas disciplinarias que debidamente comprobadas, conllevan a una suspensión, siendo ésta la medida que le fue aplicada a la actora**, motivo por el cual la **sanción impuesta por la entidad demandada es procedente y se ajusta a derecho, toda vez que la misma es cónsona con las faltas endilgada** y fue impuesta a la funcionaria, **asegurando la observancia de los principios inherentes al procedimiento administrativo disciplinario, tales como el de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y congruencia de la sanción, a través de los cuales se garantiza el debido proceso.**

5.2. Sanciones aplicables.

Cabe agregar, que es precisamente en cumplimiento del principio de tipicidad, el cual exige que se establezcan normativamente las conductas que constituyen faltas e infracciones en las que puede incurrir un funcionario, así como las correspondientes sanciones que le podrían ser aplicadas en caso de comprobarse el hecho que se le atribuye, que la **Autoridad de Recursos Acuáticos de**

Panamá se ciñó a aplicar lo consagrado en el marco legal de su régimen disciplinario, específicamente lo dispuesto en los artículos, 124, 127 y 128; normas que en su contenido establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 124: DE LA APLICACIÓN PROGRESIVA DE SANCIONES La violación de las normas de carácter disciplinario acarreará la aplicación de las sanciones enunciadas de modo progresivo, dependiendo de la gravedad de la falta.”

“ARTÍCULO 127: DE LA INVESTIGACIÓN QUE PRECEDE A LA APLICACIÓN DE SANCIONES DISCIPLINARIAS

La aplicación de sanciones disciplinarias deberá estar precedida por una investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, destinada a esclarecer los hechos que se le atribuyen al servidor público, en la cual se permita a éste ejercer su derecho a defensa.

PARÁGRAFO: Copias de los documentos de la investigación realizada y los documentos mediante los cuales se establezca las sanciones disciplinarias, se registrarán y archivarán en el expediente del servidor.”

“ARTÍCULO 128: DEL PROCESO DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación sumaria de los hechos que conlleven a la aplicación de sanciones disciplinarias al servidor público, deberá practicarse con la mayor celeridad de manera que se cumplan los plazos establecidos para la presentación del informe.

En caso de faltas administrativas que conlleven la aplicación de sanción de amonestación escrita o suspensiones, el informe se remitirá al superior jerárquico que solicita la imposición de las sanciones.

En caso de faltas administrativas que conlleven a la aplicación de sanción de destitución, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico presentarán el informe a la autoridad nominadora, expresando sus recomendaciones.”

Para la doctrina jurídica el procedimiento disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado a fin de fiscalizar los comportamientos o conductas de los funcionarios de la Administración Pública o administrados y, consecuentemente, imponer las medidas restrictivas pertinentes ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe; tomando en cuenta que el ejercicio de dicha atribución se materializa a través del cumplimiento de los principios que componen la garantía del debido proceso, pues constituye los límites a la Administración Pública en el ejercicio del poder sancionador.

En este escenario, resulta importante citar lo expuesto por la Sala Tercera en la Sentencia de 18 de marzo de 2015, con respecto a los presupuestos que busca resguardar o proteger la garantía del debido proceso, cito:

"...

*'en cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: la fase de acusación o formulación de los cargos, el momento de los descargos o defensa frente a la acusación, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal', y por consiguiente, los elementos y principios que lo conforman e integran de acuerdo a la naturaleza jurídica del procedimiento sancionatorio (aplicación del *ius puniendi*).*

Tales *elementos*, como se ha señalado y **lo consigna el artículo 34 y 200 numeral 31 de la Ley 38 de 2000**, son **'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 proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el de recurrir*) y **el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa'**. **En tanto que los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, se derivan del principio de legalidad como facultad 'atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer penas, sanciones y medidas de seguridad a quienes después de un proceso, también contemplado en la ley, los establezca como responsable...'**. De ahí que, como ha sostenido esta Sala, *'los principios que fundamentan esta facultad son los de legalidad, tipicidad, irretroactividad, proporcionalidad, regla del 'non bis in ídem', culpabilidad y de prescripción'* (Cfr. Fallo de 30 de enero de 2009. Aquilino de la Guardia Romero vs. Comisión Nacional de Valores)" (La negrita es nuestra).

Por otro lado, esta Procuraduría considera necesario hacer referencia a lo indicado por la entidad a través de la **Nota DIFOPAT-030-21 de 30 de marzo de 2021**, cuando le aclara a la actora lo siguiente:

"...

Inicialmente, en función de lo señalado por la demandante, en cuanto a que la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006 dispone entre las funciones del Administrador General de esta entidad, conocer en última instancia las reclamaciones y los recursos en lo concerniente a los actos proferidos por los directores generales de la Autoridad, es importante señalar que la referida Ley Orgánica, crea y da las competencias a esta institución en materia de pesca, acuicultura y actividades conexas, siendo que los directores generales que dispone el artículo señalado, constituyen la

máxima autoridad de cada una de las cuatro (4) direcciones técnicas que, junto con las unidades y oficinas administrativas, componen la entidad.

En ese sentido, tales directores generales llevan a cabo en la institución procesos relacionados a las competencias esenciales de la entidad en materia de pesca y acuicultura; por ejemplo, procesos relativos a la emisión o rechazo de licencias de pesca de servicio interior o de servicio internacional; procesos relativos a solicitudes y otorgamiento o rechazo de concesiones administrativas para el desarrollo de la acuicultura; procesos a buques nacionales e internacionales por incumplimiento de normativas de pesca; entre otros procesos de carácter técnico, en los cuales se dictan resoluciones que pueden ser reconsideradas ante el funcionario que las emite, y por su naturaleza, pueden ser apeladas ante el Administrador General, para que, como máxima autoridad de la entidad, y de acuerdo a sus funciones y competencias en materia de pesca y acuicultura, pueda revisar y mantener o revocar las decisiones de los directores generales, de acuerdo a lo que corresponda. En ese sentido, tenemos que el cuerpo legal de referencia, que otorga las competencias en materia de pesca y acuicultura a la institución, hace referencia a la apelación ante el Administrador General, de aquellas decisiones adoptadas en el ejercicio de sus funciones por los directores generales, los cuales, de acuerdo al mismo texto legal, tienen asignadas funciones técnicas en materia de pesca y acuicultura.

..." (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, tenemos que al momento de redactar la norma relativa a las apelaciones ante el Administrador General, el legislador, tal como lo señala el artículo 21 de la Ley 44 de 2006, se refería a lo concerniente a los actos proferidos por los directores generales, los cuales como hemos señalado, ejercen funciones de carácter técnico en materia de pesca y acuicultura, y no a apelaciones referentes a temas de personal.

Con base en lo anteriormente expuesto, la sanción aplicada a **Zuleimy Melany Soto**, fue proporcional y legal; ya que la misma resultó cónsona con la falta cometida, razón por la cual se procedió según lo establecido en los numerales 7 y 8 del artículo No. 126 del cuadro de sanciones por faltas leves, del Reglamento Interno de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, que disponen: "*7. Abstenerse de cumplir las normas relativas al medio ambiente, la salud ocupacional, de seguridad e higiene del trabajo*" y "*8. Abstenerse de utilizar durante la jornada de trabajo los implementos de seguridad necesarios y que le han sido suministrados para el desempeño de su labor en forma segura y eficiente*", acciones que correspondían a la suspensión por **dos (2) días**, sin goce de sueldo, debido a la progresividad de éstas, toda vez que la servidora pública, ya contaba con

sanciones disciplinarias previas impuestas; situación que dio lugar a la expedición de la Resolución de Imposición Sanción Disciplinaria No.725 de 21 de diciembre de 2020, acto administrativo que fue confirmado por la Resolución Administrativa No.727 de 30 de diciembre de 2020, emitidos por la entidad.

Así pues, las resoluciones emitidas por la **Dirección de Fomento a la Productividad y Asistencia Técnica de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, fueron notificadas a la interesada el 23 de diciembre de 2020 (acto demandado) y el 30 de diciembre del mismo año (acto confirmatorio), de ahí que la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida por lo que, **mal puede argumentar la accionante** que se emitió el acto impugnado desconociendo dentro del procedimiento administrativo, la presentación de los recursos, configurándose una supuesta vulneración al derecho a la defensa (Cfr. fojas 8-9 y 10-11 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, este Despacho considera que los cargos de infracción de los artículos 34 y 52 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; el artículo 116 (numeral 11) del Reglamento Interno de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá; y el artículo 8 (numeral 1) de la Convención Americana de los Derechos Humanos; carecen de sustento jurídico y deben ser desestimados por la Sala Tercera.

De igual forma, es importante destacar lo dicho por el jurista panameño 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, atinadamente señala en su obra "El Debido Proceso", 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 ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos."

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, podemos concluir que la actuación de la entidad demandada no contraviene las disposiciones que se aducen infringidas; razón por la cual esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución de Imposición Sanción Disciplinaria No.725 de 21 de diciembre de 2020**, emitida por la **Dirección de Fomento a la Productividad y Asistencia Técnica de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, ni su acto confirmatorio y pide se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

VI. Pruebas: Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro /
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General