

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinticinco (25) de enero de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS

El Licenciado Víctor Manuel Bustamante Benítez, actuando en nombre y representación de **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES**, ha interpuesto formal Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 20-2022 de 30 de noviembre de 2022, emitida por la Fiscal Superior Regional de Panamá Oeste del Ministerio Público, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

I. HECHOS Y PRETENSIONES EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA

El Demandante inicia indicando que su representada **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES** ingresó a laborar en el Ministerio Público en el año 2003, en el cargo de Escribiente I de la Fiscalía Especializada en Asuntos de Familia y el menor, totalizando 19 años de servicio sin proceso disciplinario en su contra hasta la emisión del acto demandado, teniendo para entonces el cargo de Fiscal Adjunta de la Sección de Delitos contra la Vida e Integridad Personal y la Libertad, con un salario de **DOS MIL SETECIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/. 2,700.00)**.

Señala que el acto censurado nace producto de un proceso disciplinario llevado a cabo por el Consejo Disciplinario quien recomendó su destitución, proceso este surgido a raíz de una queja presentada por el Licenciado Javier De León, en calidad de querellante dentro de la carpetilla No. 20190003582, dada su inconformidad con una reprogramación de una Audiencia solicitada por la accionante como Fiscal, lo que motivó jurídicamente la Resolución de destitución atacada.

El demandante establece que el acto administrativo, atacado de ilegal, consta de una excesiva indebida aplicación del derecho ya que solicitar la reprogramación de un acto de audiencia no constituye una falta a la ética aunado a que no se ha establecido por parte del querellante ni por el Consejo Disciplinario el perjuicio que esta reprogramación pudo causar, considerando la decisión exagerada y que no se aplicó el principio de estricta legalidad al darse un excesivo ejercicio del poder sancionador en materia disciplinaria.

Manifiesta que la asignación de la referida carpetilla penal a su representada fue de forma inesperada porque esta carpetilla pertenecía a otro fiscal que se encontraba de vacaciones, por lo que la decisión de su representada de solicitar una reprogramación de la Audiencia dentro de esta carpetilla fue con la mejor intención ya que sería irresponsable de su parte hacer una audiencia cuando solo tuvo 3 días para prepararse, tal y como fue comprobado de los testimonios de las asistentes operativas Katherine Gutiérrez y Yasmilka Marín, por lo que requería más tiempo para sustentar su escrito de acusación en dicha audiencia.

Refiere la existencia del a constancia de una incapacidad por accidente sufriendo en el trabajo por su representada lo que no se valoró por la Fiscalía Superior de Panamá Oeste al momento de notificarla de su destitución.

Finaliza haciendo una referencia al Recurso de Reconsideración que impuso en sede gubernativa en contra del acto censurado, lo que dio como resultado que se confirmara el mismo a través de la Resolución 27-2022 de 29 de diciembre de 2022, agotando así la vía gubernativa.

Por consiguiente, solicita a este Tribunal tres (3) pretensiones: la declaratoria de nulidad de acto demandado y su acto confirmatorio, el reintegro de su representada a la posición de Fiscal Adjunta de la Sección contra la Vida, la Libertad e Integridad personal de la Fiscalía Regional de Panamá Oeste y el pago de los salarios dejados de percibir desde del momento de su destitución.

II. DISPOSICIONES LEGALES INFRINGIDAS

El demandante valora que el acto administrativo, atacado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones legales:

A. Los numerales 4, 5 y 6 del Artículo 70 de la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, "Que instituye la Carrera del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial":

"Artículo 70. Causales de destitución. Son causales de destitución las siguientes:

...

4. Actuar de manera desleal con la Institución, anteponiendo los intereses propios a los institucionales.

5. La condena ejecutoriada del servidor por la comisión de un hecho punible o la comprobación de una falta a la ética.

6. La conducta desordenada e incorrecta del servidor que ocasione perjuicio al funcionamiento de la Institución o lesione su prestigio."

Considera en cuanto al numeral 4 de la norma supra citada se le ha dado una interpretación errónea al darle un alcance que la desnaturaliza, denotándose un abuso en la interpretación con una vaga motivación ya que no se explicó cómo una suspensión de una audiencia se podría calificar como un acto desleal con la institución. Al reprogramarse la audiencia y ser efectuada no puede considerarse que hay perjuicio y no se ha demostrado que se ha causado perjuicio a la institución.

Respecto al numeral 5, enuncia una violación flagrante indicando que por sí sola hace ilegal todo el proceso sancionador ya que no es un hecho probado por la institución que su representada faltó a la ética, por lo que considerarla como tal es falso, indecoroso y temerario.

Estima ilegal la aplicación del ordinal 6, ya que en este proceso sancionador no se demostró el perjuicio causado tanto de parte del querellante como del Ministerio Público ya que para poder probar esa causal había que acreditar un perjuicio.

Concluye que al aplicar la institución tres (3) causales de destitución con verbos rectores distintos, así como aspectos subjetivos diferentes demuestra que el ente sancionador no tiene claridad de la conducta de su representada para destituir la.

B. El numeral 37 del Artículo 201 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000:

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

37. Desviación de poder. Emisión o celebración de un acto administrativo con apariencia de estar ceñido a derecho, pero que se ha adoptado por motivos o para fines distintos a los señalados en la ley.”

En torno a esta disposición estima el apoderado legal de la actora que la sanción que se ha impuesto a través del acto impugnado ha sido desproporcionada y ha sobrepasado los límites del ejercicio del poder disciplinario ya que considera que la suspensión de un acto de audiencia no es un acto que deba considerarse desleal o como una falta a la ética ya que ocurre con mucha regularidad en nuestros Tribunales, por lo que en este caso la discrecionalidad tiene límites infranqueables, debiendo respetar los derechos humanos y que este poder de sancionar está sujeto al Principio de Legalidad y de Proporcionalidad, por lo que esta medida debió adecuarse al hecho que la motivó.

III. EL INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

El Ministerio de Seguridad Pública rindió Informe Explicativo de Conducta, mediante Oficio N° 357-2023 de 27 de abril de 2023, visible a fojas 45 a 47 del expediente judicial, en el que señala, entre otras cosas, que la destitución de **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES** del cargo de Fiscal adjunta, tuvo lugar luego de una investigación disciplinaria que inició el 19 de septiembre de 2022, dada una disconformidad manifestada por el abogado querellante de una carpetilla por la participación de la Fiscal en una Audiencia Intermedia que estaba programada para el 31 de agosto de 2022, y que inició retrasada porque la Fiscal no se encontraba en la Sala.

Informa que en dicha audiencia se ventilaría lo referente a temas de pruebas esenciales en el caso y que al llegar retrasada solicitó una reprogramación de la misma debido a que no estaba preparada para llevar acabo del acto de audiencia por la premura con la que se le había asignado el caso.

Indica que se procedió a revisar la plataforma tecnológica del Sistema Penal Acusatorio (SPA TEMIX) respecto a la carpetilla No. 201900003582, en donde se detalló por parte de la Jueza el motivo de reprogramación de la audiencia, radicando este en que le entregaron la causa esa mañana (día de audiencia), que no tenía conocimiento de la misma y que el Fiscal asignado a esta se encontraba de vacaciones.

A raíz de esto se abre un Proceso disciplinario atendiendo a la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, y se remite el caso al Consejo Disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, quien llevó a cabo la investigación dentro de la cual se solicitaron audios de la grabación del día de la audiencia que fueron transcritos y de los que se evidenció que la Fiscal solicitó la reprogramación de la audiencia porque le habían entregado la carpetilla momentos antes de que esta tuviera lugar, lo que llevó a que la Juez de la causa hiciera llamados de atención a la Fiscal Coordinadora y a su Superior por la desorganización e irresponsabilidad para cubrir el trabajo cuando un Fiscal se va de vacaciones.

Comunica que se realizaron dos (2) entrevistas a las asistentes operativas de la Fiscal Violeta Adames y del Fiscal David Mendieta (Fiscal que estaba de vacaciones), las que indicaron que la audiencia en cuestión fue asignada a la Fiscal Adames el viernes 26 de agosto, lo que quedó anotada en su agenda por lo que era una audiencia para la semana que entraba y le quedaba tiempo para prepararse, dejando clara la falsedad que a Fiscal Violeta Adames utilizó ante la Juez, en presencia de las partes intervinientes, desmeritando la importancia del caso.

En este orden de ideas, una vez culminada la investigación el Consejo Disciplinario siguiendo el proceso legal en la norma recomendó a la autoridad nominadora, Fiscalía Superior de la Regional de Panamá Oeste, la destitución de la funcionaria por falta a la integridad, lealtad procesal e irrespeto a la investidura de un

Juez y las demás partes intervinientes, empañando la imagen del Ministerio Público responsabilizando a los superiores jerárquicos por una falta de coordinación.

La Autoridad nominadora compartió el criterio del Consejo Disciplinario al analizar el material probatorio obtenido por lo que la medida aplicada es cónsona con la ley ya que el comportamiento de la Fiscal no fue honesto, íntegro, responsable ni diligente. La investigación expuso claramente que la funcionaria actuó de manera desleal faltando a la Ética, por consiguiente, la medida de destitución era necesaria ya que fueron tres de las causales de destitución, primordialmente la falta a la Ética.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración mediante Vista Fiscal Número 746 de 22 de mayo de 2023, visible de fojas 48 a 57 del expediente judicial, contesta la demanda en el ejercicio de la función contenida en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, solicita a los Magistrados se sirvan declarar que no es ilegal la Resolución 20-2020 de 30 de noviembre de 2022, emitido por la Fiscalía Superior Regional de Panamá Oeste del Ministerio Público; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

El representante del Ministerio Público sostiene que la destitución de la funcionaria fue proporcional y legal, tomando en cuenta las pruebas obtenidas y lo acontecido en el Proceso Disciplinario realizado por el Consejo Disciplinario, por lo que la Resolución censurada relata en detalle el procedimiento disciplinario, el cargo imputado y la condena por la actuación contraria al Reglamento del Ministerio Público y al Código de Ética, misma que es cónsona con la falta cometida y estando facultada la entidad para emitir el acto.

Indica que en todo el proceso se le respetaron las garantías procesales y el derecho de defensa a la funcionaria y todas las fases de investigación, teniendo

oportunidad de presentar sus descargos y pruebas, así como tuvo la oportunidad de presentar el Reconsideración, siendo este un proceso que cumplió con los artículos de la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, contentivos de cómo inicia el proceso, las funciones del Consejo Disciplinario y la aplicación de las sanciones disciplinarias.

Finaliza sus descargos oponiéndose a la solicitud del pago de salarios caídos por no ser viable al no estar instituido expresamente en una ley, siendo este un requisito indispensable para acceder a esta petición, lo cual no ha ocurrido en este caso.

En sus alegatos de conclusión vertidos en la Vista Número 1902 de 23 de octubre de 2023 (Cfr. fs. 66-69) reitera su oposición a los cargos de ilegalidad ya que de las constancias procesales se observa que la desvinculación de la accionante fue a causa de un proceso disciplinario por la comisión de actos de contravenían la imagen de la institución y que constituyen falta gravísima, en el que se cumplieron todas las etapas de la investigación, garantizando su defensa y el material probatorio admitido en el infolio es suficiente para negar las reclamaciones de la demandante.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, le corresponde a este Tribunal de lo Contencioso Administrativo entrar a examinar los cargos de infracción inherentes a las normas que se estiman vulneradas por la parte actora dentro de la presente Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, tomando en cuenta el material probatorio que reposa en el expediente, así como las alegaciones de las partes, a fin de determinar si en efecto las razones adoptadas por la Fiscalía Superior Regional de Panamá Oeste con la expedición de la Resolución No. 20-2022 de 30 de noviembre de 2022, se encuentran dentro del marco de la legalidad o no.

Los cargos de violación alegados por el demandante consisten en los numerales 4, 5 y 6 del artículo 70 de la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, "*Que instituye la Carrera*

del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial” y el numeral 37 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

En primer término, pasaremos a verificar los numerales 4, 5 y 6 del artículo 70 de la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, los cuales guardan relación entre sí ya que encuadran las causales de destitución de los servidores públicos del Ministerio Público.

En lo medular el demandante señala en cuanto al numeral 4 de este artículo 70, que la autoridad demandada hizo una interpretación errónea que desvirtúa la propia letra de la norma puesto que no se puede considerar que una suspensión de un acto de audiencia no se puede catalogar como un acto desleal aunado al hecho de que esta suspensión no ocasionó perjuicio alguno a las partes, para lo cual esta causal no fue debidamente motivada por la entidad demandada cayendo en un abuso.

Al respecto, la Sala observa con arreglo a las constancias que reposan en el infolio que por medio de la Resolución No. 20-2022 de 30 de noviembre de 2022, la Fiscalía Superior Regional de Panamá Oeste, decidió destituir del cargo de Fiscal Adjunta a **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES** por haber sido acreditadas las faltas disciplinarias contenidas en los numerales 4, 6 y 6 del artículo 79 de la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, en concordancia al Código de Ética para los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación, como resultado de un Proceso Disciplinario. (Cfr. fs. 15-27 del expediente judicial).

De las piezas procesales podemos advertir que el Consejo Disciplinario de la Procuraduría General de la Nación instauró un proceso disciplinario de oficio a **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES**, como Fiscal Adjunta de la Fiscalía Regional de Panamá Oeste, el cual está identificado con número de expediente PD-144-2022, que fue admitido como prueba en este Proceso Contencioso Administrativo.

El proceso disciplinario contra **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES** inició el 3 de octubre de 2022, por una queja presentada por la parte querellante dentro de una carpetilla penal dada la actuación de la Fiscal Adjunta (ahora parte actora) ante la Juez al solicitar una reprogramación de Audiencia alegando que no estaba preparada ya que la causa le fue entregada el mismo día de la audiencia y no tenía conocimiento de la misma, porque esta causa estaba asignada a otro Fiscal que se encontraba de vacaciones. (Cfr. fs. 1-188 del expediente administrativo disciplinario).

Este hecho ocasionó que la Juez de Garantías reprogramara la audiencia accediendo a la solicitud de la Fiscal **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES** e hiciese un llamado de atención a los agentes del Ministerio Público, tanto coordinadores como superiores, en el que concluyó que no era no la primera vez que un Fiscal se iba de vacaciones y no quedaba una persona asignada para el acto de audiencia en tiempo oportuno, la cual que debía estar preparada para sustentar la acusación, así como no se le informa a la oficina judicial de estas reasignaciones, por lo que este trabajo debe hacerse en este sistema que tiene un nivel de coordinación. (Cfr. fs. 33-37 del expediente administrativo disciplinario, "*Diligencia de Transcripción de la Audiencia Oral de 31 de agosto de 2022*").

En el proceso disciplinario se llevaron a cabo una serie de diligencias que este Tribunal no puede dejar de advertir, a fin de dilucidar la actuación de la Fiscal **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES** en el acto de audiencia ante la Juez y las partes implicadas. Entre estas diligencias se encuentran las declaraciones de las señoras **YASMILKA EDITH PINZON MARIN** y **KATHERINE GUTIERREZ DOMINGUEZ**, quienes fungían como asistentes operativas de la Fiscal **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES** (ahora parte actora) y del Fiscal **DAVID MENDIETA**, fiscal asignado a la causa, pero que era el Fiscal que se encontraba de vacaciones. Las funcionarias en mención fueron contestes en indicar que la carpetilla contentiva de la causa penal que debía representar la Fiscal

Adjunta **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES** le fue asignada el viernes anterior a la fecha de audiencia que estaba programada para el miércoles 31 de agosto de 2022, de manera verbal pero entregada físicamente ya que no mantienen un registro de estas reasignaciones. (Cfr. fs. 46-50 y 54-57 del expediente administrativo disciplinario).

En este sentido, también tenemos que la entonces Fiscal **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES** pudo presentar sus descargos durante este Proceso Disciplinario (véase fojas 91-93 del expediente administrativo disciplinario) en los que claramente acepta que solicitó la reprogramación de la audiencia utilizando como excusa que no se había preparado porque la carpetilla le fue entregada el mismo día, lo cual no fue cierto puesto que no le iba a explicar a la Juez la verdadera razón de su solicitud, misma que según sus alegaciones, consistía en enmendar unas inconsistencias en el escrito de acusación previo a su sustentación en dicha audiencia.

En atención a lo anterior indicado, este Tribunal puede concluir de forma diáfana que, en efecto, **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES** tenía conocimiento previo de dicha audiencia, habida cuenta que aceptó en sus descargos el haber incurrido en una falsedad ante la Juez de Garantías de la causa, justificando razones propias y responsabilizando a la Coordinación de la Fiscalía de un presunto reparto tardío de la carpetilla a la que estaba asignada, lo que se corrobora de manera cristalina con las declaraciones del personal de asistencia operativa de dicha Fiscalía y con las constancias de transcripción del acto oral de la Audiencia del 31 de agosto de 2022.

Al confrontar estos hechos probados con las alegaciones de la accionante y los cargos de violación en torno al numeral 4 del artículo 70, debe esta Sala aclararle que la censura a la conducta de su representada no recae en la solicitud de reprogramación de un acto de audiencia que esta le formuló a la Juez de Garantías el día 31 de agosto de 2022, sino en los motivos en los que fundamentó su solicitud, los cuales no eran contestes con la realidad del caso ya que los mismos eran falsos, lo que evidencia una

clara manifestación de la conducta tipificada en el numeral 4 del artículo 70, catalogada como causal de destitución.

Lo anterior, sin mayores dudas, nos lleva a la comprobación palpable de faltas al Código de Ética de los servidores públicos de la Procuraduría General de la Administración, que exige normas de conducta a estos servidores públicos, llamadas a cumplir la Constitución, la Ley y los Reglamentos, por lo que incurrir en una falsedad ante una autoridad judicial es una conducta antiética, incorrecta y antagónica de cara a los valores y deberes que debe cumplir precisamente un Fiscal dentro de una causa, dada la naturaleza y el grado de responsabilidad de sus funciones y los intereses que este cargo representa, lo que en este caso generó perjuicios para los demás funcionarios de la Fiscalía Regional de Panamá Oeste desde el nivel de Coordinación hasta el nivel Superior, al recibir un llamado de atención por parte de la operadora judicial sobre la base de hechos que no eran ciertos y no estando presentes para poder hacer las aclaraciones pertinentes en dicho acto.

En consecuencia, estima esta Sala que los cargos de violación de los numerales 4, 5 y 6 del artículo 70 de la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, presentados por el demandante no encuentran asidero jurídico, por lo que no pueden ser reconocidos, toda vez que del acervo probatorio agregado a este Proceso existe una indiscutible actuación censurable a su representada **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES**, que deviene en una causal de destitución del cargo, tal y como lo recomendó considerar el Consejo Disciplinario de la Procuraduría General de la Nación al culminar el proceso disciplinario y comprobar los hechos, y así lo acogió la Fiscalía Superior Regional de Panamá Oeste en el acto impugnado ante esta Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por otro lado, en cuanto a los cargos de violación sobre el numeral 37 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que conceptualiza la desviación de poder, debemos nuevamente indicarle al letrado que el examen del conflicto aquí presentado

no se trata de una simple suspensión de un acto de audiencia, sino de la conducta de su representada para obtener la admisión de su solicitud de reprogramación de una audiencia por parte de la Juez de Garantías, conducta que ha demostrado ser contraria al Régimen Disciplinario de la entidad y también al Código de Ética de los servidores públicos de dicha institución, por lo que la sanción impuesta como resultado del Proceso Disciplinario llevado a cabo ante estas circunstancias, sí es cónsona con los hechos acreditados.

Respecto a una presunta desviación de poder plasmada por el apoderado de la parte actora, se observa en las constancias de marras que la entidad instruyó una investigación en cuanto a un procedimiento administrativo disciplinario de conformidad con lo que dispone la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, ante la posibilidad de encontrarse la actora ante faltas al Régimen Disciplinario institucional y al Código de Ética de los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación, con el objetivo de constatar si había una causal respectiva para aplicar la sanción de destitución, por lo que no puede compartir esta Magistratura las argumentaciones presentadas al considerar el fenómeno de la desviación de poder al tenor del numeral 37 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 200, sobre la base de que la *discrecionalidad tiene límites infranqueables*, así como que el ejercicio de poder disciplinario fue desproporcionado y sin atender al Principio de Legalidad, puesto que no tiene justificación fáctica ni legal ya que la actuación fue ejercida en franca observancia de un procedimiento especial reglado, tal y como se desprende el expediente administrativo disciplinario, respetando así el Principio de Estricta Legalidad que debe revestir toda actuación administrativa.

En referencia a las garantías que deben salvaguardarse en este tipo de Procesos y los límites de la potestad sancionadora que tiene el Estado a través de sus instituciones, esta Corporación de Justicia se ha pronunciado indicando lo siguiente:

-Sentencia de 27 de noviembre de 2008.

"De acuerdo con la norma citada en el ejercicio de esta potestad sancionadora que tiene el Estado, en la esfera judicial como en el ámbito

administrativo, se tiene garantizar el cumplimiento del derecho al debido proceso que consagra la Constitución.

El contenido esencial del debido proceso a que alude la norma constitucional en concordancia con lo dispuesto en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, elevada a rango constitucional, integra los derechos a ser juzgado por tribunal competente, independiente e imparcial, preestablecido en la ley; permitir la bilateralidad y contradicción, aportar pruebas en su descargo, obtener sentencia de fondo que satisfaga las pretensiones u oposiciones, la utilización de los medios de impugnación legalmente establecidos, y que se ejecute la decisión jurisdiccional proferida cuando ésta se encuentre ejecutoriada.

En consecuencia, 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.

En el caso bajo estudio, la normativa vigente al momento de la expedición del acto administrativo impugnado, contemplaba aspectos mínimos y básicos del derecho administrativo sancionador en los artículos 30, 42, 132, 134 del Reglamento Interno de la Policía Técnica Judicial, como el derecho de conocimiento del funcionario acusado de los cargos que se le imputan; el derecho a presentar los descargos; el derecho a procurar la comprobación del hecho o falta que se le atribuye al funcionario que esté precedida por una investigación destinada a esclarecer los cargos que se le atribuyen; el derecho practicar las pruebas conducentes que se presenten en contra del acusado y aquellas que puedan favorecerlo, entre otros.

Como se observa en el trámite de la causa disciplinaria el Reglamento previó una serie de garantías que como derecho fundamental son oponibles a todos los poderes del Estado, incluyendo a la Administración, cuyo cumplimiento corresponde verificar.

Debe puntualizarse que si bien en el derecho administrativo el acto administrativo goza de presunción de legalidad, su vigencia no es absoluta, pues esta presunción puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario, en un proceso en que se declare su nulidad ante el Tribunal contencioso administrativo."

De igual manera es importante hacer un escrutinio a la actuación de la Consejo Disciplinario dentro de la investigación contra **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES**, ente designado para llevar a cabo este tipo de procedimientos conforme lo dispone el artículo 62 de la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, con miras a verificar si se cumplió con lo que la norma procedimental expresa para tal fin y que se respetó la garantía del debido proceso, garantizando así el derecho de defensa de la actora en todo momento, siendo que se trata de un acto administrativo con contenido sancionador por ocurrencia de una falta disciplinaria para lo que se requiere que conste un procedimiento previo, aun cuando **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES** es una funcionaria de libre nombramiento y remoción al no constar en el infolio que estuviera adscrita a algún Régimen de Carrera

Administrativa del Ministerio Público o bajo el amparo de alguna otra norma que le infiera una protección a su estabilidad laboral. (Cfr. fs. 10-14 del expediente judicial).

Para efectos de lo anterior planteado, tenemos que la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, recoge en los artículos 61, 62 y 64, la forma de dar inicio a este tipo de procesos disciplinarios, la competencia del ente para llevar a cabo la investigación de los hechos quejados o denunciados y el procedimiento, es decir los pasos a seguir durante este trámite disciplinario, por lo que se hace necesario hacer una referencia a la redacción de dichos artículos:

“Artículo 61. Inicio del proceso. La investigación de faltas se iniciará de oficio o a solicitud de la parte afectada u ofendida.

Todas las quejas o denuncias presentadas en contra de un servidor del Ministerio Público serán conocidas por su superior inmediato. En los casos en que la conducta conocida o denunciada amerite la imposición de las sanciones de amonestación verbal o escrita, estas serán aplicadas, previa comprobación de los hechos, directamente por el jefe inmediato.

Cuando las conductas conocidas o denunciadas puedan dar lugar a la imposición de la sanción de suspensión o destitución, serán remitidas al Consejo Disciplinario, garantizando siempre el debido proceso. Si dichas conductas son imputadas a un servidor de libre nombramiento y remoción, la sanción será aplicada previa comprobación de los hechos directamente por la autoridad nominadora.

Artículo 62. Consejo Disciplinario. El Consejo Disciplinario es el ente independiente y objetivo encargado de investigar las infracciones cometidas por los servidores del Ministerio Público, con excepción de las faltas que puedan dar lugar a una amonestación verbal o escrita.

...

Artículo 64. Procedimiento. El Consejo Disciplinario seguirá el siguiente procedimiento en la investigación de las faltas:

- 1. Determinará la existencia de los hechos que constituyen la falta disciplinaria.*
- 2. Pondrá en conocimiento del servidor investigado los antecedentes del caso, con el objeto de que presente sus descargos y proponga las pruebas que considere pertinentes, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación.*
- 3. Señalará un término no menor de tres días hábiles ni mayor de diez días hábiles para la práctica de pruebas.*
- 4. Vencida la etapa probatoria el servidor presentará sus alegatos dentro de los tres días hábiles siguientes.*

Toda investigación disciplinaria deberá agotarse en un término no mayor de dos meses.

5. Agotada la investigación, el Consejo tendrá un término de cinco días hábiles para entregar a la autoridad nominadora el informe correspondiente, en el cual se determinará la comisión o no de la falta disciplinaria por parte del servidor.

Los servidores sometidos a investigación disciplinaria por la comisión de hechos que puedan dar lugar a su destitución de acuerdo con las causales previstas en esta Ley podrán ser trasladados de sus cargos, durante el desarrollo del procedimiento, en virtud de mandamiento de la autoridad nominadora.”

De un examen del proceso disciplinario en cuestión se denota que tuvieron lugar una serie de diligencias y actuaciones en las que se respetó en todo momento el derecho de defensa de **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES**, así como el debido proceso, al estar enmarcado dicho proceso dentro de los lineamientos establecidos para tal fin en los artículos 61 y 64 de la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009. (Cfr. fs. 9-15, 73-82, 91-121 y 122-124 del expediente administrativo disciplinario).

Por otro lado, es necesario acotar que según la disposición legal a la que nos hemos referido, el Consejo Disciplinario es el ente al que le corresponde realizar el procedimiento investigativo de los hechos para determinar si hubo o no violación del Reglamento y del Código de Ética de la Procuraduría General de la Nación atendiendo a las constancias probatorias, informar de los cargos a quien se le indilgan y determinar mediante informe respectivo la comisión o no de la falta cometida y el sujeto vinculado a ella, a lo cual se dio fiel cumplimiento sin ningún tipo de irregularidad en este caso. (Cfr. fs. 142-157 “Informe No. 156-22 de 23 de noviembre de 2022”, del expediente administrativo disciplinario).

En este sentido, se aprecia en el expediente de personal contentivo de este Proceso Disciplinario que, iniciado el mismo, se le informaron los cargos a la Fiscal **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES**, se le dio la oportunidad para presentar los descargos y sus pruebas, sobre las cuales hubo pronunciamiento, así como también se le notificaron todas las diligencias que tuvieron lugar con el fin de dar certeza a los hechos

acaecidos, y las decisiones correspondientes, lo que llevó a la mayoría de los miembros que conforman el Consejo Disciplinario a recomendar mediante el Informe No. 156-22 de 23 de noviembre de 2022, la destitución del cargo de Fiscal Adjunta, a **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES**, toda vez que quedó plenamente acreditada la comisión de faltas al Régimen Disciplinario institucional, fundamentada en los numerales 4, 5 y 6 del artículo 70 de la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, en concordancia con el Código de Ética de la Procuraduría General de la Nación. (Cfr. f. 157 del expediente administrativo disciplinario).

De igual manera los miembros de la Junta Disciplinaria Superior llegaron a la conclusión que: *“El comportamiento evidenciado por la Fiscal Adjunta Violeta del Carmen Adames, fue contrario a lo que debe caracterizar a los servidores del Ministerio Público, en particular, de los Agentes Fiscales, a quienes se les exige que en todo momento y circunstancias, se conduzcan con probidad, integridad, corrección, lealtad procesal, respeto, transparencia y prudencia, en los servicios fiscales y jurídicos en la esfera de la justicia penal, los cuales honren las funciones jurisdiccionales, para mantener la confianza en el sistema judicial, tal y como lo recoge los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial.”* (Cf. F. 157 del expediente administrativo disciplinario).

Se desprende de lo anterior, que dicha destitución se fundamentó en faltas disciplinarias que configuraron varias causales de destitución del Régimen Disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, enunciadas en los numerales 4, 5 y 6 del artículo 70 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, en concordancia con el Código de Ética que remite al numeral 5 de dicha excerta legal en materia disciplinaria que establece la sanción de destitución para quien se le compruebe una falta a la ética y no otro tipo de sanción.

Conforme a lo aquí analizado, esta Sala es del criterio que la sanción de destitución aplicada por parte de la Fiscalía Superior Regional de Panamá Oeste a la hoy recurrente se enmarcó dentro de los límites legales en consonancia con la naturaleza de

un proceso disciplinario sancionatorio dentro del Régimen Disciplinario de la Procuraduría General de la Nación.

Por lo demás, la Sala observa que el proceso disciplinario atendió las distintas formalidades, derechos y garantías de procedimiento que condicionan la legalidad del acto administrativo, pues, se desarrolló mediante autoridad competente, el investigado ejerció el derecho a defensa e impugnación, el acto administrativo original y confirmatorio cumplen con la garantía de motivación y la sanción administrativa ha sido proporcional a los hechos imputados y probados en las constancias en autos, lo que denota un respeto a los Principios de Legalidad, Proporcionalidad, Debido Proceso y Tipicidad que son aplicables al ejercicio de la actividad sancionadora de los entes públicos.

En anteriores ocasiones relacionadas a los Procesos Disciplinarios cuyo resultado ha devenido en la adopción de la sanción de destitución del funcionario encausado, esta Sala ha establecido lo siguiente:

-Sentencia de 31 de octubre de 2022.

“Luego entonces, queda claro que la Orden General No. DG-BCBRP-110-2020 de 29 de julio de 2020, dictada por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá, no ha desatendido la garantía de la motivación del acto administrativo que se contempla en el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, dado que de la misma, se puede inferir, que el hoy demandante fue objeto de un proceso disciplinario; donde luego de cumplirse con todas las etapas procesales, la institución demandada, basada en el numeral 36 del artículo 156 del Reglamento Interno, recomendó destituirlo y darle de baja, porque de acuerdo a los indicios, que lograron demostrar las condiciones de modo, tiempo, lugar y oportunidad, se acreditó su responsabilidad en la comisión del hecho denunciado.

Por lo anterior, esta Corporación de Justicia, es del criterio, que no se ha infringido, ni vulnerado las normas que corresponden al debido proceso, falta de motivación y legalidad, contemplados en la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo; la Ley 10 de 16 de marzo de 2010, que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá y el Reglamento General de dicha institución, ya que consta en los antecedentes del caso, que el acto administrativo impugnado, fue debidamente motivado y se le corrió traslado oportunamente al demandante, para que hiciera uso de los recursos que le confería la ley.

Además, que la entidad demandada, una vez que comprobó, que el demandante, incurrió en la comisión de una falta gravísima de conducta, no estaba obligada a imponerle una sanción distinta a la destitución.” (El resaltado es de la Sala).

En atención a lo expuesto, se concluye que la sanción de destitución era la aplicable al caso que nos ocupa, y no se observa que el actor haya presentado nuevos elementos que desvirtúen la actuación de la administración.

En cuanto a la solicitud de petición de salarios caídos, debe este Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Laboral responderle a la parte actora que para que el reconocimiento del pago de salarios caídos tenga procedencia, el mismo debe estar reconocido en una ley especial, así como deben estar comprobados a través de las pruebas allegadas al proceso los supuestos de hecho que dicha norma contenga, lo cual no ha acontecido en este caso, atendiendo a que la actora se encontraba bajo la figura de servidora pública de libre nombramiento y remoción no adscrita al Régimen de Carrera del Ministerio Público, por lo que se procede a negar esta petición.

Por todas las consideraciones aquí vertidas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es del criterio que la Resolución No. 20-2022 de 30 de noviembre de 2022, expedida por la Fiscalía Superior Regional de Panamá Oeste del Ministerio Público, así como su acto confirmatorio, no han violado las disposiciones legales que se han expuesto como infringidas por parte del apoderado judicial, por ende, se desestiman los cargos de ilegalidad de los numerales 4, 5 y 6 del artículo 70 de la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009 y el numeral 37 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, debido a que la destitución de la actora se encuentra plenamente justificada.

En consecuencia, se niegan las pretensiones solicitadas por la parte actora en el sentido que se le reintegre al cargo que ocupaba y al pago de los salarios dejados de percibir, puesto que la decisión adoptada está fundamentada a lo largo de las consideraciones examinadas por esta Sala.

90
A

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución No. 20-2022 de 30 de noviembre de 2022, emitida por la Fiscalía Superior Regional de Panamá Oeste del Ministerio Público, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, **NIEGAN** el resto de las peticiones formuladas en la demanda por parte del Licenciado Víctor Manuel Bustamante Benítez actuando en nombre y representación de **VIOLETA DEL CARMEN ADAMES**.

Notifíquese,



CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA



CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO



KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 31 DE enero
DE 20 24 A LAS 8:20 DE LA mañana

A Procurador de la Administración



FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 314 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 26 de enero de 20 24



SECRETARÍA