



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, once (11) de julio de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

La licenciada Susana G. Calderón L., actuando en representación de **JAMES OMAR CABRERA HERRERA**, ha presentado demanda contenciosa-administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 19 de abril de 2021, expedida por la Fiscalía Superior de la Sección de Investigación y Seguimiento de Causas de la Fiscalía Metropolitana, acto confirmatorio, y para que se dicten otras declaraciones.

I. ACTO IMPUGNADO

Mediante el acto acusado, cuya copia autenticada reposa de foja 15 a 40, el Fiscal Superior de la Sección de Investigación y Seguimiento de Causas de la Fiscalía Metropolitana, resolvió aplicar sanción disciplinaria al funcionario **JAMES OMAR CABRERA HERRERA**, como Fiscal de Circuito de la Unidad de Delitos Comunes de la Sección de Investigación y Seguimiento de Causas de la Fiscalía Metropolitana, con suspensión del cargo público que ocupa, por un lapso de dos (2) días, específicamente durante los días 27 y 28 de mayo de 2021 y sin goce de salario.

La decisión fue fundamentada en el artículo 60, numeral 4 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, tras haber incurrido en infracción del régimen disciplinario de incumplimiento de sus deberes, como lo establece el artículo 56 numeral 1 y 10, de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, que instituye la Carrera del Ministerio Público y

Deroga y subroga disposiciones del Código Judicial. Dicha resolución fue objeto de un recurso de reconsideración, el cual fue rechazado por extemporáneo a través de la Resolución del 26 de mayo de 2021, expedida por la Fiscalía Superior de la Sección de Investigación y Seguimiento de Causas de la Fiscalía Metropolitana, tal como se observa de foja 41 a 43 de expediente contencioso.

La pretensión de la parte demandante consiste en que esta Superioridad formule las siguientes declaraciones:

"1. Que se declare nulo, por ilegal la Resolución de fecha de 19 de abril de 2021, mediante la cual se aplica sanción disciplinaria al funcionario James Omar Cabrera Herrera, Fiscal de Circuito en la Unidad de delito Comunes de la Sección de Investigación y Seguimiento de Causas de la Fiscalía Metropolitana; y su acto confirmatorio contenido en la resolución de fecha 26 de mayo de 2021.

2. Que, como consecuencia de lo anterior, ordene al Procurador General de la Nación, que se le reconozca la afectación en su salario, gastos de representación dejados de percibir a razón del proceso administrativo indilgado en contra del funcionario James Omar Cabrera Herrera, Fiscal de Circuito en la Unidad en delito Comunes de la Sección de Investigación y Seguimiento de Causas de la Fiscalía Metropolitana, por la suspensión del cargo público por término de dos (2) días".

II. DISPOSICIONES VULNERADAS Y EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Entre las disposiciones legales alegadas como infringidas, la parte actora adujo que el acto impugnado ha vulnerado los **artículos 61, 64 (numerales 3 y 4) y 71 de la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009**, de la Carrera del Ministerio Público que deroga y subroga disposiciones del Código Judicial; **el artículo 148 que corresponde al artículo 153 del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994**, que regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley No. 23 de 2017, adoptado y ordenado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018; los **artículos 91, 95 y 99 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000**, disposiciones que establecen lo siguiente:

Así tenemos que las disposiciones de la Ley No 1 de 6 de enero de 2009, disponen lo relacionado al procedimiento disciplinario, el Consejo Disciplinario y de la prescripción de la acción disciplinaria: que la investigación iniciará de oficio o a solicitud de la parte afectad, y cuando las conductas conocidas o denunciadas pueden dar lugar a la imposición de la sanción de suspensión o destitución, serán

remitidas al Consejo Disciplinario, a fin que se garantice el debido proceso; que el Consejo Disciplinario señalará un término no menor de tres días hábiles ni mayor de diez días hábiles para la práctica de pruebas, y que vencida la etapa probatoria el servidor presentará sus alegatos dentro de los tres días hábiles siguientes; y por último sobre la prescripción de la acción para solicitar sancionar a un servidor del Ministerio Público, siendo así, las causales que dan lugar a amonestación, prescriben a los tres meses, las que dan lugar a la suspensión del del cargo, a los seis meses, las que dan lugar a la destitución, en un año.

- El demandante indica se ha vulnerado el artículo 61, porque la sanción impuesta proviene de una autoridad que no es su nominadora, siendo fragmentado el debido proceso, al no cumplirse con los trámites legales y la igualdad de las partes.

-Al respecto, señala la parte actora, se ha vulnerado el artículo 64, porque el término fatal para agotarse la investigación deberá ser no mayor de dos meses siendo que los términos estuvieron suspendidos por la pandemia desde el 1 al 13 de enero de 2021, por lo que la investigación debió finalizar el día 22 de enero, sin embargo, vencido este término, todavía se estaban practicando pruebas, y el Consejo Disciplinario emitió el informe No. 5-21 hasta el 29 de enero de 2021. También indica que no se admitió el caudal probatorio presentado, que consideraba idóneo para la investigación, las cuales evidenciaban un yerro de desviación de poder, cercenándole el derecho de defensa y vulnerando su derecho a prueba.

Y en cuanto el artículo 71, señala la parte actora ha sido violentado, en virtud que debió aplicar en debida forma la ley, respecto de poner en conocimiento al Consejo Disciplinario de las supuestas faltas administrativas, máxime porque en el escrito de descargo, se solicitó la prescripción de la presente causa administrativa, como bien lo establece el procedimiento que debe ser a petición de parte.

El artículo 153 del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, establece por otro lado, que el tiempo en que prescribe la persecución de las faltas administrativas, estimando el demandante que ha sido vulnerado el principio de

progresividad de las sanciones administrativas.

En cuanto a los artículos 91, 95 y 99 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000; disposiciones que tratan de las notificaciones, las resoluciones que se notifican personalmente, de las hechas en forma distinta de las expresadas en esta Ley son nulas; y respecto de que el funcionario comisionado una vez realizada la notificación devolverá la actuación al despacho administrativo de origen, por correo certificado, la que se incorporará al expediente.

En relación a las anteriores disposiciones, estima el apoderado judicial del demandante que han sido vulneradas por comisión, en virtud que el supuesto funcionario idóneo que aplicó la ley, actuó de forma incorrecta, ya que las notificaciones al afectar derechos subjetivos que son de carácter personalísimo; ello pues a su representado no le comunicaron que se levantaría un informe para la notificación y que debía notificarse de inmediato.

III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

Conforme al trámite procesal, se corrió traslado de la demanda incoada a la entidad demandada, Fiscalía Superior de la Sección Tercera Metropolitana, Delitos Contra el Patrimonio Económico, Estafa y Otros Fraudes, del Ministerio Público, a fin que rindiera un informe explicativo de conducta, de acuerdo a lo contemplado con el artículo 33 de la Ley de la Ley de 1946.

En este sentido, tal como se observa de fojas 46 a 48, se desprende el informe de conducta remitido por el Fiscal Superior de Tercera Metropolitana, Delitos Contra el Patrimonio Económico, Estafa y Otros, en el que se explica la actuación de la entidad demandada frente a la pretensión del accionante y en el que se expresa medularmente lo siguiente:

“Sobre el hecho que se destaca de ilegal, debo indicar que tiene su génesis con el informe fechado 29 de octubre de 2000, suscrito por la Fiscal Superior Dayra Botello, en el cual comunica al Consejo Disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, se supuestas faltas administrativas ejecutadas por el fiscal JAMES OMAR CABRERA HERRERA, relativas a trámites retrasados, vencimientos de términos, y acumulación de adiciones.

Las faltas mencionadas ocasionaron el inicio de un proceso disciplinario en contra del servidor del Ministerio Público en mención, que derivaron en si declaratoria de responsabilidad y consecuente aplicación de la sanción disciplinaria correspondiente, específicamente la suspensión del

cargo público por dos (2) días sin el goce de su salario, conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 60 de la Ley 1 del 6 de enero de 2009, por haber incurrido infracción al régimen disciplinario de incumplimiento de sus deberes, como lo refieren los numerales 1 y 10 del artículo 56 de la antes citada Ley. Indicándole en la resolución atacada que contra ella cabía el recurso de reconsideración.

Al fiscal JAMES OMAR HERRERA, se le hizo entrega del proceso disciplinario el día jueves 6 de mayo de 2021, a las 4:50 a.m., con el objeto que se notificase de la resolución que dispuso la sanción disciplinaria en su contra, según consta en Informe Secretarial visible a fojas 1884 del proceso disciplinario, suscrito por el Asistente Operativo Edwin Ballesteros.

Según se observa al reverso de la página 1883, el señor JAMES OMAR CABRERA HERRERA, se notificó el día 18 de mayo de 2021, de la resolución mencionada, fecha en la cual hizo devolución del proceso al Asistente Operativo Edwin Ballesteros, quien plasmó mediante Informe Secretarial tal circunstancia.

El día 25 de mayo de 2021 el fiscal JAMES OMAR CABRERA HERRERA, anunció y presentó de forma escrita su recurso de reconsideración contra la resolución del día 19 de abril de 2021 de la Fiscalía Metropolitana, escrito que fue recibido por "insistencia" en Secretaría de dicho Despacho sustentado en el hecho de que la comunicación y entrega física de dicha resolución fue el 6 de mayo de 2021, denotándose que había precluido la oportunidad de recurrir contra la misma.

Sobre ello, se destaca que la Ley 1 de enero de 2009, que instituye la carrera del Ministerio Público y dicta otras disposiciones, establece en su artículo 66, entre otras cosas que " el servidor afectado por la sanción de amonestación escrita, suspensión o destitución tendrá derecho a interponer recurso de reconsideración contra la decisión ante el funcionario que ejerció la potestad sancionadora dentro de los cinco días siguientes a su notificación", término procesal que al momento de presentación del Recurso de Reconsideración incoado por el fiscal JAMES OMAR CABRERA HERRERA se encontraba prescrito habida cuenta que la resolución a través de la cual se decidió sancionarlo disciplinariamente se le comunicó y entregó físicamente el día 6 de mayo de 2021, de acuerdo a lo consignado en el informe secretarial de esa fecha, teniendo hasta el 13 de mayo de 2021, para su interposición..

En este sentido, es necesario referirnos a hecho constatable que el fiscal JAMES OMAR CABRERA HERRERA, no agotó la vía gubernativa..."

IV. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Por otro lado, el Procurador de la Administración a través de la Vista No. 1855 de 28 de diciembre de 2021, le solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera que no es ilegal la Resolución de 19 de abril de 2021, emitida por el Fiscal Superior de la Sección de Investigación y Seguimiento de Causas de la Fiscalía Metropolitana, Ministerio Público, su acto confirmatorio y, en consecuencia, se denieguen las restantes pretensiones del demandante.

Lo anterior es así toda vez que, según señala, de las normas y de las constancias visibles en autos que han sido analizadas, el acto administrativo se ha dictado conforme a derecho, careciendo de sustento los argumentos ensayados por el apoderado judicial de JAMES OMAR CABRERA HERRERA.

En este sentido, señala que mediante el informe No. 5-21 de 9 de febrero de 2021, el Consejo Disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, se evidencian las faltas por incumplimiento del artículo 57, concordancia con el numeral 4 del artículo 69 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, entre la cuales, se menciona: falta de trámite, término de investigación vencido para la presentación del escrito de acusación, la falta de comunicación del cierre de la investigación de las carpetas a su cargo y la existencia de documentos descritos como adiciones, sin brindarle el trámite correspondiente, por lo que concluyó dicho Consejo que tales conductas transgreden el ordenamiento legal y reglamento deben ser encausadas disciplinariamente, a fin de asegurarse los fines del proceso penal, en las que las actuaciones de los Fiscales y Personeros se materialicen oportuna y eficazmente.

Además, indica que el Régimen Disciplinario del Ministerio Público, se encuentra regulado a través de la Ley 1 del 6 de enero del 2009, por el cual se instituye la Carrera del Ministerio Público, se deroga y subroga disposiciones del Código Judicial, y tiene como objetivo garantizar el mejoramiento continuo del servidor público que prestan las instituciones que lo integran, en defensa de los intereses del Estado y de la colectividad, fortaleciendo, garantizando la administración del recurso humano, en condiciones de estabilidad, equidad, desarrollo eficiente, remuneración adecuada y oportunidad de ascenso.

Asimismo, manifiesta que dicha norma, entre sus principios generales se destaca, el tema de la atención a la ciudadana que acude a las instancias respectivas de la institución, en el artículo 3, numeral 5 cuando indica: "5. Respecto del servidor público por la dignidad humana, los derechos y libertades mínimas de los usuarios del servicio que se brinda en esta institución", por lo que es menester, que los funcionarios de esta institución, deben entre otros derechos, proporcionar a los usuarios respuestas en tiempo razonable.

Se advierte de igual forma el alegato de conclusión en la Vista No. 1397 de 24 de agosto de 2022, en el cual reafirma los argumentos planteados con anterioridad. (Ver fs. 92 a 96 del presente expediente).

IV. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar la legalidad o no del presente proceso.

Así entonces, tenemos que mediante la actuación demandada la Resolución de 19 de abril de 2021, expedida por la Fiscalía Superior de la Sección de Investigación y Seguimiento de Causas de la Fiscalía Metropolitana, se le aplicó una sanción disciplinaria al hoy demandante **JAMES OMAR CABRERA HERRERA**, que consiste en la suspensión del cargo público, por un lapso de dos (2) días, sin goce de salario, de conformidad al artículo 60, numeral 4 de la Ley 4 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, al incumplir el régimen disciplinario de incumplimiento de sus deberes, de conformidad al artículo 56 numeral 1 y 10 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, que instituye la Carrera del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial.

Antes de adentrarnos al estudio de las violaciones legales invocadas por la actora, la Sala Tercera advierte que contrario a lo expuesto por la entidad demandada, en su Informe Explicativo de Conducta, sí se logra corroborar el agotamiento de la vía gubernativa por parte de quien demanda.

En efecto, se advierte de los antecedentes del caso en cuestión, que el acto demandado, la Resolución 19 de abril de 2021, expedida por la Fiscalía Superior de la Sección de Investigación y Seguimiento de Causas de la Fiscalía Metropolitana fue notificado al demandante para la fecha de 18 de mayo de 2021, tal como se observa según consta el sello de notificación a foja 1893 del Tomo VI; de igual forma, posteriormente se advierte que **JAMES OMAR CABRERA HERRERA**, a través de su apoderado judicial, anunció y sustentó el recurso de reconsideración en contra de dicha resolución el 25 de mayo de 2021, que según consta el sello de dicho Despacho Judicial, a foja 1893 de los antecedentes, cumpliendo con el término de cinco (5) días que dispone el artículo 66 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009; por lo que contrario a lo pedido por la entidad demandada en su Informe Explicativo de Conducta, pasaremos a examinar de fondo la presente demanda.

Así pues, observa la Sala primeramente, que la disconformidad del demandante radica básicamente en que, a su criterio, la actuación acusada y los supuestos de derecho esgrimidos por el Fiscal Superior, y que sirvieron de fundamento para la suspensión del cargo de su cargo, son violatorios del debido proceso, principio de legalidad, toda vez que, la entidad demandada no cumplió con debido procedimiento en la investigación; le fue limitado su derecho a la defensa al negársele diversas pruebas que eran de vital importancia para la investigación; así como también sostiene que no se le aplicó la sanción de manera progresiva.

Ahora bien, observa la Sala que el proceso que nos ocupa, tiene su génesis en el Informe de 29 de octubre de 2020, suscrito por la Fiscal Superior Dayra Botello, en el cual se advierten los resultados de una revisión efectuada de manera oficiosa a las carpetas en trámite de investigaciones asignadas al Despacho del Fiscal de Circuito **JAMES OMAR CABRERA HERRERA** y en el que se detectaron *carpetillas con términos de investigación vencidos y sin trámites durante seis meses, sin notificación del cierre de la investigación y sin presentación de escritos de acusación en diferentes causas.*

Es así que, frente a la posible concurrencia de una causal de suspensión temporal del cargo, se dispuso remitir al Consejo Disciplinario, para que se continuara el procedimiento de investigación de faltas administrativas y se establezca lo que en derecho corresponda. (Cfr. fs. 1, 2 y 253 a 256 de los antecedentes, Tomo I).

En virtud de lo anterior, el Consejo Disciplinario de la Procuraduría de la Administración General, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 61 de la Ley 1 de 2009, mediante Providencia de 9 de noviembre de 2020, asume el conocimiento de dicho proceso disciplinario iniciado de forma oficiosa al Fiscal **JAMES OMAR CABRERA HERRERA** con la finalidad de determinar las presuntas infracciones por las posibles faltas disciplinarias contempladas en los artículos 69 y 70 de la precitada Ley referentes a las causales de suspensión temporal y de destitución. (Cfr. f. 258 de los antecedentes, Tomo I).

Producto de la investigación descrita, el Consejo Disciplinario de la Procuraduría General elaboró el Informe Final No. 5-21 de 9 de febrero de 2021, en el que recomienda imponer al Fiscal **JAMES OMAR CABRERA HERRERA**, de la Unidad de Delitos Comunes de la Sección de Investigación y Seguimiento de Causas, una sanción disciplinaria de suspensión de cargo público del servidor, con base en el incumplimiento de las faltas desarrolladas en los numerales 1 y 10 del artículo 56, concordantes con el numeral 4 del artículo 69 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009.

Es así que, en consecuencia de lo anterior, la Fiscalía Superior de la Sección de la Sección de Investigación y Seguimiento de Causas de la Fiscalía Metropolitana emite la Resolución de 19 de abril de 2021, **actuación demandada**, a través de la cual ordenó aplicar sanción disciplinaria al funcionario **JAMES OMAR CABRERA HERRERA** como Fiscal de Circuito en la Unidad en Delito Comunes de la Sección de Investigación y Seguimiento de Causas de la Fiscalía Metropolitana, con suspensión del cargo público que ocupa, por un lapso de dos (2) días, sin goce de salario, de acuerdo a lo establecido en el artículo 60 numeral 4 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, por haber incurrido en la infracción del régimen disciplinario de incumplimiento de sus deberes, como lo refiere el artículo 56 numeral 1 y 10, de la Ley 1 de 6 de enero 2009, que instituye la Carrera del Ministerio Público y Deroga y Subroga disposiciones del Código Judicial.

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que de acuerdo con la antes referida Ley, 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" (art. 58). Para tal efecto, la ley establece que el procedimiento disciplinario es el "conjunto de actuaciones establecidas en esta Ley para la investigación y sanción de las faltas y prohibiciones en las que incurran los servidores de la Institución "(art. 7 numeral 27).

Según la citada Ley 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 (art. 7 numeral 29).

Así entonces, hemos de señalar que 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 lex cit) 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 incurrido 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 (art. 7 numeral 19).

Así tenemos que debe ponderarse si la acción disciplinaria que le fue imputada a **JAMES OMAR CABRERA HERRERA** corresponde con alguno de los supuestos que configuran la comisión de una falta sancionable de acuerdo a la normativa del Ministerio Público, y si, por consiguiente, tal conducta es acreedora de la sanción impuesta y si se cumplieron con los presupuestos del debido proceso.

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 (art. 62), ente conformado por el Secretario General (quien lo presidirá), el Secretario Administrativo, el Director de Recursos Humanos, el Secretario de Asuntos Legales y de un representante de los demás servidores de la Institución (art. 63).

A dicho Consejo Disciplinario le compete, entonces, el desarrollo de una fase de investigación en la que deberá, según lo dispone el artículo 64 de lo siguiente:

- 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) receptar 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 sus funciones como Fiscal de Circuito, según lo establecido en el numeral 4 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, por haber incurrido en infracción del régimen disciplinario de incumplimiento de sus deberes, como lo establece el artículo 56, numeral 1 y 10 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, consistente en la falta de trámite, término de investigación, vencido para la presentación del escrito de acusación, la falta de comunicación del cierre de investigación de las carpetas bajo su cargo y la existencia de documentos descritos como adiciones, sin brindarle el trámite correspondiente.

Lo anterior porque el Consejo llega a la conclusión de lo siguiente:

“Así las cosas, conforme a los hechos investigados al Fiscal Cabrera, se centran en la existencia de carpetas con el plazo de investigación vencido, sin presentarse acusación o la solicitud de sobreseimiento; ausencia del trámite procedimental de comunicación del cierre de investigación a las partes; la falta de creatividad procesal en carpetas y mantener sin trámite aproximadamente quinientas (500) adiciones; toda vez que, con respecto a las tres asistencias jurídicas, estas mantenían las diligencias de rigor.

Con relación a lo antes señalado, se estableció que ocho (8) de las diez (10) carpetas iniciales, estaban vencidas, sin decisión alguna; toda vez que, sobre la causa 201800049964^a, no se le puede atribuir el vencimiento al Fiscal Cabrera, ya que esta había vencido el 19 de febrero, cuando a él se la asignaron el 25 de el mismo mes. Amén de esto, el Fiscal Cabrera, tampoco realizó gestión luego de asumirla como el mismo lo reconoce, alegando que desconocía que dicha causa se encontraba a su cargo; sin embargo; dicha carpeta estaba en su plataforma.