

Panamá, 1 de agosto de 2002.

Licenciada

**YOLANDA AUSTIN**

Fiscal Primera de Circuito de Colón.  
Colón-Provincia de Colón.

Señora Fiscal:

Al tenor del artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 2000, de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, acuso recibo de su Oficio N°.2180 de 5 de julio de 2002, por medio del cual nos solicita el criterio legal respecto a la siguiente situación que se transcribe:

“A la suscrita le correspondió conocer proceso disciplinario en contra de un agente del Ministerio Público, en la categoría de Personera Municipal. La queja se remitió a través de fax el día 1 de marzo de 2002; posteriormente es ratificada y bajo la gravedad de juramento se formularon los siguientes cargos:

El hecho de la queja lo constituye la diligencia de inspección ocular y levantamiento de dos cadáveres, llevada el día 9 de junio de 1996, efectuada por el estenógrafo de la personería tercera en funciones de agente especial. Esta diligencia fue firmada por la personera municipal, a pesar de no haber asistido a dicha diligencia.

El proceso se inicia con la diligencia de inspección ocular y levantamiento de dos cadáveres; el abogado del imputado; es el quejoso y en el curso de la investigación penal que data de seis (6) años, presenta una serie de recursos; entre los que se puede mencionar, un incidente de nulidad.

Sobre el particular, el Segundo Tribunal Superior de Justicia, se pronunció el 1 de diciembre en los siguientes términos:

“El tribunal de alzada se manifiesta de acuerdo con excluir esta naturaleza de pesquisa de la encuesta a riesgo de convertir la investigación penal de los lamentables hechos

acaecidos el 9 de junio de 1996, en una especie de proceso disciplinario, y convirtiendo a los agentes de instrucción en sujetos de investigación. Es claro que las pruebas aducidas por el representante de la defensa técnica y que no fueron admitidas por el juzgador de la causa, no resultan conducentes para el esclarecimiento de los hechos investigados; si el proponente mantiene algunas reservas en torno a la actividad profesional de los agentes de instrucción de la provincia de Colón, frente a este caso, tiene a su disposición los canales disciplinarios que para estos fines prevé la ley y que ciertamente no se dan dentro de la fase probatoria de una investigación penal (pág.330).

En vías de resolver se observa que el incidente de controversia propuesto fue recibido en el Juzgado Tercero de Circuito de Colón, Ramo Penal, el 17 de septiembre de 1998, fecha ésta en que de conformidad con lo atestado en el expediente principal, se celebró audiencia preliminar correspondiente a la causa, que concluyó con el llamamiento a juicio de DAMASO REINALDO GARCÍA VILLARREAL, como posible infractor de disposiciones contenidas en los capítulos I y II, del Título I del Libro II del Código Penal; en consideración a lo anterior, resulta evidente que el **incidente de controversia fue propuesto fuera de la oportunidad procesal prevista para ello, porque al momento de su presentación ya había concluido la etapa sumaria.**" (página 364).

Como se puede advertir, del referido proceso administrativo ha transcurrido entre la fecha en que se ejecutó la diligencia judicial que se objeta y la presentación de la queja, un período de seis (6) años. La Fiscalía es del criterio que el derecho o la facultad que tiene el afectado o el que tiene comprometido un derecho subjetivo o un interés legítimo, para interponer por una acción u omisión violatoria de su derecho o interés legítimo, no pueda ser perpetua. Además la diligencia de inspección ocular y levantamiento de dos cadáveres, no fue anulada, según decidió el Segundo Tribunal Superior de Justicia.

En atención a ese punto anterior, es decir el tiempo que tenga el afectado para interponer una queja, ni el Código Judicial ni el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial contiene regulación específica sobre esa materia. La Carrera Judicial nos remite al Código Judicial y la ley 38 de 31 de julio de 2000, habla de caducidad y no de la prescripción.

Sin embargo el artículo 202 de la ley 38 de 2002, señala:

“Artículo 202: “Los vacíos del Libro primero de esta Ley, serán llenados con las normas contenidas en el Libro Primero del Código Judicial.

Las disposiciones del Libro Segundo de esa Ley serán aplicadas supletoriamente en los procedimientos administrativos especiales vigentes, en los términos previstos en el artículo 37. Los vacíos del procedimiento administrativo general dictado por la presente ley se suplirán con las normas de procedimiento administrativo general dictado por la presente Ley se suplirán con las normas de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes y, en su defecto, por las normas del Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos.”

El contenido del citado artículo es semejante a lo que dispone el artículo 13 del Código Civil.

“Artículo 13. Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales de derecho, y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana.”

En ese orden de ideas, la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la carrera administrativa, desarrolla la prescripción por faltas administrativas disciplinarias.

El artículo 5 de la Carrera Administrativa preceptúa, que ésta, es obligatoria para todas las dependencias del Estado y será fuente supletoria de derecho para aquellos servicios públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales.

El artículo 145, de la citada ley 9 de 1994, dispone en su artículo 145, sobre la prescripción lo siguiente:

“Artículo 145. La persecución de las faltas administrativas prescribe a los sesenta (60) días de entrar el superior jerárquico inmediato del servidor público en conocimiento de la comisión de los actos señalados como causales de destitución directa, y treinta (30) días después en el caso de otras conductas. Las sanciones deben ser ejecutadas a

más tardar tres (3) meses después del fallo final que las impone o confirma.”

Al no existir regulación expresa en materia de Carrera Judicial del Ministerio Público, tampoco el Código Judicial, ni la ley 38 de 31 de julio de 2000, puede ser aplicada la ley de carrera administrativa de forma supletoria de conformidad con el artículo 5 de la ley 9 de 1994.

### **Dictamen de la Procuraduría de la Administración.**

La Ley 38 de 2000, dispone en el artículo 202 del Título XIV “De las Disposiciones Finales” que los vacíos del Libro Primero de esta ley, serán llenados con las normas contenidas en el Libro Primero del Código Judicial.

Las disposiciones del Libro Segundo de esta ley serán aplicadas supletoriamente en los procedimientos administrativos especiales vigentes, en los términos previstos en el artículo 37. Los vacíos del procedimiento general dictado por la presente Ley se suplirán con las normas de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes y, en su defecto, por las normas del Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos.

Al respecto, se hizo un examen exhaustivo de las normas del Código Judicial, del Acuerdo N°.46 de 27 de septiembre de 1991, de Carrera Judicial, y de la Resolución N°.8 de 9 de septiembre de 1996 *“por la cual se adopta el reglamento de Carrera de Instrucción Judicial para el Ministerio Público”* empero en sus contenidos no tratan el tema de la prescripción.

No obstante, lo anterior analizaremos, un aspecto importante de la queja administrativa, para luego externar nuestro criterio legal sobre la interrogante objeto de estudio.

La Ley 38 de 2000, en su artículo 86, dispone que cuando se acoge la denuncia o queja administrativa, deberá iniciar el curso de la investigación sobre hechos y causas que la originaron, y para ello, emitirá una resolución ordenándola. En esa resolución que es de mero obediencia, se enunciarán las principales diligencias tendientes a practicar en la investigación con el fin hacer cesar las causas que la originaron (347, numeral 7 del Código Judicial.)

En ese sentido, usted nos explica que la queja fue remitida vía fax, el día 1 de marzo de 2002 y posteriormente fue ratificada y bajo la gravedad del juramento se formulan cargos. En otras palabras, al ser acogida por esa agencia del Ministerio Público debe darse el curso legal y resolver dentro de los parámetros que señala el

Código Judicial, y para ello, deberá realizar las acciones necesarias para hacer cesar las razones por las cuales se presentó.

En nuestro concepto, aún cuando se aplicará el artículo 5 de la ley 9 de Carrera de Administrativa como fuente supletoria de derecho ante aquellos vacíos legales, que existan en las leyes especiales, concretamente el artículo 145 de la citada ley 9, a la presente situación, la ley en mención establece que la persecución de las faltas administrativas prescribe a los sesenta (60) días de entrar el superior jerárquico inmediato del servidor público en conocimiento de la comisión de los actos señalados como causales de destitución directa, y treinta (30) días después en el caso de otras conductas. Sin embargo para el objeto de sanciones debe mediar previamente un fallo final.

En consecuencia, la Fiscalía Primera de Colón tiene que decidir sobre el objeto de la investigación disciplinaria, si es procedente o no. Ahora bien, en nuestro concepto el punto objeto de queja, respecto a la diligencia de inspección ocular y levantamiento de dos cadáveres, llevada a cabo el día 9 de junio de 1996, por otro agente especial y cuya diligencia firmó la Personera Municipal, en la que no participó, ya fue resuelto por el Segundo Tribunal Superior de Justicia en Sentencia de 1 de diciembre de 1999, toda vez, que el incidente de nulidad que se dio hace seis (6) años fue por esa misma causa, la cual resultó extemporánea.

### **Conclusión**

Este despacho es de opinión, que en virtud de la ley 38 de 2000, la Fiscalía debe conocer la situación traída bajo su examen y evaluar si la misma es procedente o no, habida cuenta, que el curso de la investigación data de seis (6) años, transformándose en un proceso plenario u objeto de decisión. Por consiguiente la evaluación por la vía administrativa de la conducta atribuida al funcionario fue resuelta por el Segundo Tribunal Superior de Justicia en Sentencia de 1 de diciembre de 1999 y por consiguiente operó el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia, siendo procedente resolverlo así.

Con la pretensión de haber aclarado su solicitud, me suscribo de usted atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.