

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 867

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 9 de mayo de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente: 178352022.

El Licenciado Javier Ernesto Sheffer Tuñon, actuando en representación de **Yatnizel Nayrobi González Velasco**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 22-2021 del 15 de diciembre de 2021, emitida por la **Fiscalía Superior Regional de Panamá Oeste**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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 es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Decimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 55 (numeral 2), 65 y 70 (numeral 6) de la Ley 1 de 6 de enero de 2006 *“Que instituye la Carrera del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial”*, que en su orden establece que los servidores del Ministerio Público tendrán derecho a gozar estabilidad en el cargo, condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y en los reglamentos que se dicten en materia de evaluación de desempeño; establece el orden en el que serán aplicadas las sanciones disciplinarias; y que entre las causales de destitución se encuentra la conducta desordenada e incorrecta del servidor que ocasione perjuicio al funcionamiento de la institución o lesione su prestigio (Cfr. fojas 6-11 y 18-21 del expediente judicial);

B. Los artículos 34, 52 (numeral 4) y 201 (numeral 37) de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general; señala que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos que son dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen la violación del debido proceso; y por otro lado, define desviación de poder como: la 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 (Cfr. fojas 11-12 y 14-21 del expediente judicial), y

C. El artículo 32 de la Constitución Política, mismo que se refiere a que nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

III. Cargos de ilegalidad formulados por la demandante.

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que se aducen infringidas, el apoderado especial de la actora señala que se ha vulnerado la Ley 1 de 6 de enero de 2009, por las siguientes consideraciones: *“La violación de esta norma se ha producido de modo directo por omisión porque se desconoce mediante un acto de destitución, la adscripción de nuestra poderdante al Ministerio Público, como funcionaria permanente, según **Decreto de Personal No. 373, (sic) de 18 de mayo de 2020** (Ver f.35 del expediente disciplinario), con hoja de servicio meritoria, salvo una sanción disciplinaria del 2014, cuya copia consta en el **Expediente 76-21** que se le siguió ante el Consejo Disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, a causa del incidente del 15 de junio de 2021, en detrimento del derecho de permanecer en el cargo, que esta norma garantiza”* (La negrita es de la fuente) (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

De igual manera, indica que el referido acto administrativo vulnera la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por lo que a seguidas se copia: *“Nos interesa destacar que la disposición del procedimiento común ha sido vulnerada, en cuanto a consagrar el deber de motivación del acto que atenta contra derechos subjetivos por la autoridad encargada de decidir, y esto es parte del debido proceso legal...”* (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Así mismo, y en atención al artículo 32 de la Constitución Política, indicó que: *“El principio de presunción de inocencia es una garantía procesal que tienen todos los asociados en cualquier esfera de competencia; sin embargo, **Yatnizel González Velasco** ha sido procesada oficiosamente; pero esto no es lo relevante, ya que la Administración puede ejercer la acción disciplinaria exproprio voluntante, ya que ésta tiene como origen el interés público...”* (La negrita es de la cita) (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

IV. Breves antecedentes del caso.

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 22-2021 de 15 de diciembre de 2021, emitida por la **Fiscal Superior de Panamá Oeste**, mediante la cual se destituyó a **Yatnizel Nayrobi González Velasco**, del cargo de Fiscal de Circuito en la Fiscalía Regional de Panamá Oeste, que ocupaba en el Ministerio Público, al haberse acreditado las faltas disciplinarias contenidas en el numeral 6 del artículo 70 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009 (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un Recurso de Reconsideración que fue decidido a través de la Resolución No. 23-2021 de 22 de diciembre de 2021, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal; pronunciamiento que le fue notificado a la actora el 22 de diciembre de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 38-50 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 22 de febrero de 2021, **Yatnizel Nayrobi González Velasco**, a través de su activador judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula por ilegal, la Resolución No. 22-2021 de 15 de diciembre de 2021; su acto confirmatorio, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución demandada que la reintegre al cargo que ocupaba, así como el consecuente pago de los salarios caídos (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Luego de realizar el examen de rigor para la admisibilidad de la demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción, mediante el Auto de dos (2) de marzo de dos mil veintiuno (2021), el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la acción presentada por el apoderado judicial de **Yatnizel Nayrobi González**

Velasco, y ordenó correr traslado de la misma por el término de cinco (5) días a la Fiscal Superior de Panamá Oeste; y a este Despacho (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

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

Luego de examinar los cargos de infracción, debemos indicar que la actora cita una norma de rango constitucional que no puede ser analizada en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que a la Sala Tercera sólo le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos, no así el examen de constitucionalidad de los mismos; materia cuyo conocimiento le corresponde privativamente a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a la luz de lo que dispone el numeral 1 del artículo 206 del propio Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial; por lo tanto, es claro que no se cumple con el apartado correspondiente a las disposiciones infringidas y el concepto de la violación, por lo que el Tribunal no podrá emitir un criterio en relación a los cargos de infracción que invoca el recurrente (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial).

En ese mismo orden de idea, este Despacho observa que el resto de las normas invocadas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que las analizaremos de manera conjunta, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la demandante.**

Así mismo, estimamos oportuno realizar algunas consideraciones antes de emitir nuestro concepto a efecto de lograr una mejor aproximación al tema objeto de estudio. Veamos.

5.1 Del debido Proceso.

Así las cosas, como quiera que en la acción ensayada, la accionante denuncia una supuesta violación al debido proceso legal, consideramos oportuno realizar una sucinta anotación sobre esta importante garantía constitucional y

legal, a fin de poder corroborar que, efectivamente, la autoridad demandada no omitió su cumplimiento.

En este sentido, tenemos que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

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

...

31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: 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 recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (El resaltado es nuestro).

En igual sentido, el ex-magistrado Arturo Hoyos¹ señala que: *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho”.*

¹ Obra: El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 55

Vale la pena además, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez², quien nos anota que: *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes”*.

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, entre los que se encuentra: **el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada**, entre otros.

5.2 De la Potestad Sancionadora del Estado en materia Disciplinaria.

Para la doctrina jurídica el proceso disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado, es decir, del Derecho Sancionatorio. Esto es, básicamente, la facultad *“derivada del “ius punendi” se ha extendido al ámbito administrativo a efecto de fiscalizar los comportamientos de los administrados y de los funcionarios de la administración adscritos a este ente, así como para la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe”* (Cfr. Sentencia de 27 de noviembre de 2008).

El ejercicio de esta potestad sancionadora adquiere vigencia a través del cumplimiento de los principios y garantías que componen el debido proceso. De ahí que como señala la doctrina el fundamento Constitucional de la Potestad Sancionadora del Estado o de la Administración lo encontramos en el Título III denominado de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo I de Las

² Obra: Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239.

Garantías Fundamentales, artículo 32 de nuestra Carta Magna integrada con el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977.

Desde esta perspectiva, la garantía del debido proceso supone la concreción de ciertos límites a la Administración en el ejercicio del poder sancionador. Así lo ha puesto de manifiesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al referirse en los siguientes términos:

"En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso" (Cfr. Corte IDH, Caso Baena y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001. Fondo, Reparaciones y Costos, párr. 126).

Así pues, se tiene que 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*).

5.3 De la competencia del Fiscal Superior de Panamá Oeste, para emitir el acto acusado de ilegal.

Primeramente, debemos señalar que el Ministerio Público es una entidad autónoma, que fue creado con la Constitución Política de 1904, en ese sentido, tenemos que el artículo 219, establece lo siguiente:

“Artículo 219. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la

Administración, los Fiscales y Personeros y los demás funcionarios que establezca la Ley. Los agentes del Ministerio Público podrán ejercer por delegación, conforme lo determine la Ley, las funciones del Procurador General de la Nación”

Así mismo, artículo 224 de la Constitución Política, establece que:

“ARTÍCULO 224. El Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración serán nombrados de acuerdo con los mismos requisitos y prohibiciones establecidos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Las faltas temporales de algunos de los Procuradores serán cubiertas por un funcionario del Ministerio Público, e calidad de Procurador, Encargado, que cumpla con los mismos requisitos para el cargo y quien será designado temporalmente por el respectivo Procurador.

Los Fiscales y Personeras serán nombrados por sus superiores Jerárquicos. El personal subalterno será nombrado por el Fiscal o Personero respectivo. Todos estos nombramientos serán hechos con arreglo a la Carrera Judicial.

En ese mismo sentido, tenemos que la Ley No. 1 de 6 de enero de 2016, *“Que instituye la Carrera del Ministerio Público”* en su artículo 7, define Autoridad Nominadora. Veamos.

“Artículo 7. Glosario. Para los efectos de aplicación e interpretación de esta Ley, los siguientes términos se entenderán así:

...

8. Autoridad Nominadora: Aquella que tiene entre sus funciones formalizar los nombramientos y las destituciones de servidores públicos, conforme a esta ley.

...”

Al respecto, estimamos oportuno resaltar que la **Competencia** a la luz de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se define así:

“Artículo 200. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

....

21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a

una dependencia estatal o a un cargo público.” (Lo subrayado es nuestro).

En ese contexto, el jurista Jaime Orlando Santofimio, señala en su obra “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”, lo que nos permitimos transcribir a fin de sustentar nuestra opinión legal sobre el caso en estudio:

“La Competencia.

Tratándose de la función administrativa, **la competencia de los órganos para proferir y ejecutar los actos administrativos, es sinónimo de capacidad, en cuanto aquélla es la aptitud que otorga la Constitución, la ley o el reglamento al ente administrativo, para que éste manifieste y ejecute válidamente su voluntad.** Señala precisamente el profesor brasileño Themisticles Brandao Cavalcanti, que ‘...la capacidad para la práctica del acto administrativo, se traduce también en el derecho administrativo en términos de competencia... será así capaz, la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, **siendo en consecuencia nulo el acto proferido por aquella que no tenga competencia**, por lo tanto que carezca de capacidad legal para la práctica del acto... es por lo tanto capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente, para la práctica de un acto o el ejercicio de una función ...’

La competencia se mide por la cantidad de poder depositado en un órgano y su posibilidad del realizar el acto administrativo. Por tanto no es absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al administrado la seguridad requerida para salvaguardar su vida honra y bienes.

El acto administrativo es válido, cuando el órgano que ejerce las funciones administrativas actúa dentro de los linderos de la competencia asignada. La determinación del grado de competencia que corresponde a cada organismo, como lo advertimos corresponde al derecho positivo; **sin embargo, existen importantes criterios doctrinales que permiten delimitar con precisión el ámbito del poder o la capacidad de actuación de un ente administrativo, son los conocidos como los determinantes de la competencia en razón del grado, territorio, tiempo.** La primera determinante es aquella que corresponde a un órgano de la administración pública en razón al lugar que ocupa dentro de la estructura de la administración;

corresponde al grado jerárquico administrativo de la autoridad. La segunda determinante corresponde a **la clase o tipo de funciones que de acuerdo con las normas superiores o legales debe cumplir la entidad**. La tercera se refiere al ámbito espacial dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer las funciones que le corresponden. La última determinante corresponde a las oportunidades temporales que tiene un organismo administrativo para proferir determinados actos.

La competencia reviste algunas otras características especiales; tales como que, debe ser expresa, irrenunciable, improrrogable, o indelegable. No puede ser negociable por la administración. Es estricta, en cuanto emana del orden impuesto por el poder constituyente y legal.

Lo anterior nos permite concluir que la competencia, resulta connatural al principio de la legalidad... pues ella determina las obligaciones, derechos y facultades a los que la administración se encuentra invariablemente ligada y constituye el sendero o cauce del actuar administrativo (Cfr. Santofimio. J. “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”. Colombia. Página 71-79).

Lo expresado hasta aquí, nos lleva a afirmar que el Fiscal Superior Regional de Panamá Oeste, como superior jerárquico de la Fiscal de Circuito de la Fiscalía Regional de Panamá Oeste, **estaba plenamente facultado** para emitir la Resolución No. 22-2021 del 15 de diciembre de 2021 (acusada de ilegal), mediante la cual, se destituyó a **Yatnizel Nayrobi González Velasco**, del cargo de que ocupada en dicha entidad, al haberse acreditado las faltas disciplinarias contenidas en el numeral 6 del artículo 70 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009 (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

5.3 Del acto acusado de ilegal y su alcance.

Una vez resaltado lo anterior, corresponde a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que el acto administrativo acusado, fue emitido conforme y en debida forma, por una autoridad competente, cumpliendo todos los trámites y formalidades inherentes al debido proceso legal y

corresponde al grado jerárquico administrativo de la autoridad. La segunda determinante corresponde a **la clase o tipo de funciones que de acuerdo con las normas superiores o legales debe cumplir la entidad**. La tercera se refiere al ámbito espacial dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer las funciones que le corresponden. La última determinante corresponde a las oportunidades temporales que tiene un organismo administrativo para proferir determinados actos.

La competencia reviste algunas otras características especiales; tales como que, debe ser expresa, irrenunciable, improrrogable, o indelegable. No puede ser negociable por la administración. Es estricta, en cuanto emana del orden impuesto por el poder constituyente y legal.

Lo anterior nos permite concluir que la competencia, resulta connatural al principio de la legalidad... pues ella determina las obligaciones, derechos y facultades a los que la administración se encuentra invariablemente ligada y constituye el sendero o cauce del actuar administrativo (Cfr. Santofimio. J. "Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez". Colombia. Página 71-79).

Lo expresado hasta aquí, nos lleva a afirmar que el Fiscal Superior Regional de Panamá Oeste, como superior jerárquico de la Fiscal de Circuito de la Fiscalía Regional de Panamá Oeste, **estaba plenamente facultado** para emitir la Resolución No. 22-2021 del 15 de diciembre de 2021 (acusada de ilegal), mediante la cual, se destituyó a **Yatnizel Nayrobi González Velasco**, del cargo que ocupada en dicha entidad, al haberse acreditado las faltas disciplinarias contenidas en el numeral 6 del artículo 70 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009 (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

5.3 Del acto acusado de ilegal y su alcance.

Una vez resaltado lo anterior, corresponde a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que el acto administrativo acusado, fue emitido conforme y en debida forma, por una autoridad competente, cumpliendo todos los trámites y formalidades inherentes al debido proceso legal y

administrativo, respetando además todos los Derechos de **Yatnizel Nayrobi González Velasco**.

Contrario a lo argumentado por la recurrente, consideramos que la Resolución No. 22-2021 del 15 de diciembre de 2021, acusada de ilegal, al igual que su acto confirmatorio, no infringen ninguna de las disposiciones invocadas en el escrito de la demanda, puesto que de acuerdo con las evidencias procesales, entre éstas, el acto objeto de reparo, consta que la actora incumplió con el deber y la prohibición contemplada en el numeral 6 del artículo 70 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, lo que trajo como consecuencia que su conducta se enmarcara en la causal directa de destitución, norma cuyo contenido se puntualiza así:

“ARTÍCULO 70: Causales de destitución. Son causales de destitución Las siguientes:

...
6. La conducta desordenada e incorrecta del servidor que ocasione perjuicio al funcionamiento de la institución o lesione su prestigio
 ...” (La negrita es nuestra).

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que la decisión adoptada por la Fiscal Superior Regional de Panamá Oeste, fue producto de un proceso disciplinario llevado a cabo a **Yatnizel Nayrobi González Velasco**, el cual se originó producto de la Nota JZPPO-1730-2021 de 16 de junio de 2021, emitida por el Comisionado René Herrera, Jefe de la Décima Zona de Policía de Panamá Oeste, en donde se adjunta el informe policial elaborado por su subalterno. Veamos.

“El informe suscrito por Abdiel Pájaro, Sargento segundo, de los Linces de la Décima zona (sic) de Policía de Panamá Oeste, (foja 2), deja manifiesto que el día 15 de junio de 2021, a las 3:38 de la tarde encontrándose de recorrido, logra observar, en la intersección de la Calle Santa Rita, con Avenida de Las Américas, **un vehículo de color blanco, sin placa metálica de marca Nissan Versa**, a quien proceden a solicitarle que se orille, y la conductora hace caso omiso en las reiteradas veces que se le indicó, comportándose de forma descomedida, por lo que tuvieron que atravesar la motocicleta 84678, en la que

se encontraba junto a su compañero, el Agente Cárdenas, y es así que logran detenerla, momento que **le informa que es Funcionaria Pública**, entrega su Licencia (sic) y a su vez, inicia a grabar un video manteniéndose molesta por la acción policial, indicando el Sargento que procedió a llamar al Capitán Nicasio Martínez, quien se entrevistó con la ciudadana” (La negrita es de la cita) (Cfr. fojas 30-31 del expediente judicial”

En virtud de lo anterior, se observa a foja 61 del infolio, que la **Fiscal Superior Regional de Panamá Oeste**, por medio de la Providencia de 18 de junio de 2021, remitió la documentación descrita en el párrafo que antecede al Consejo Disciplinario, con la finalidad que se diera inicio a una investigación por posibles faltas a la Ley 01 de 6 de enero de 2009, que pudiesen dar como resultado amonestaciones fuertes como lo son la suspensión o destitución de la servidora pública investigada, de conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la mencionada excerpta legal, el cual es del siguiente tenor:

“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”

Una vez iniciado el proceso por parte del Consejo Disciplinario, se emitió la Providencia de 01 de julio de 2021, a través de la cual y como parte de la investigación, se realizaron una serie de diligencias con la finalidad de esclarecer los hechos, entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

“ ...

- Se solicitó ante la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, dar a conocer si la señora Yatnizel Nayrobi González Velasco, con identificación N° 8-452-213, era propietaria del vehículo marca Nissan, modelo Versa, y de ser así, remitir copia autenticada del Registro Único Vehicular y certificación de placa única.

- Se solicitó a la Dirección de Recursos Humanos, los datos relacionados al nombramiento, tiempo de desempeño entre otros de la colaboradora.

- Se remite comunicado ante el departamento de Asesoría Legal de la Policía Nacional, la necesidad de la comparecencia de las unidades policiales Abdiel Pájaro y Nicasio Martínez, para conocer sus dichos ante lo ocurrido, mediante Declaración Jurada.

- Se solicitó a la Dirección de Recursos Humanos, el registro de marcación de la Fiscal González, para la fecha del 15 de junio de 2021.

- Se recibieron las Declaraciones Juradas de las unidades policiales Nicasio Martínez y Abdiel Pajaro.

- Se solicitó a la Fiscalía Superior Regional de Panamá Oeste, dar a conocer por parte de la Primera Subregional de Arraiján si la Fiscal Yatnizel Nayrobi González Velasco, se le había asignado el uso de algún vehículo por parte de la institución.

- Se solicitó a la Sección de Transporte del Ministerio Público, diera a conocer si la Sección de Atención Primaria de Arraiján o la Fiscal de Circuito Yatnizel Nayrobi González Velasco, mantiene en uso algún vehículo asignado por la institución.

- Se anexa a Nota 2021-3772421/AL/RUVM, de fecha 22 de julio de 2021, por parte de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, contenido del Registro Único Vehicular Motorizado.

- Se acopia el Oficio 338-2021 del 27 de julio de 2021, remitido por esta Unidad Regional, donde se certifica que la licenciada González no mantiene vehículo institucional asignado.

- Se agrega la Nota DRRHH-DL-720-2021, remitida por la Dirección de Recursos Humanos de la Procuraduría General de la Nación, en la cual se hace

saber lo concerniente al expediente laboral de la Fiscal Yatnizel González.

- Se solicita al Fiscal Coordinador de la Primera Subregional de Arraijan, remitir copia autenticada del Rol de Turnos de la Fiscal de Circuito Yanitzel Nayrobi González Velasco correspondiente a la semana del 14 al 20 de junio de 2021.
- ...” (Cfr. fojas 23-24 del expediente judicial).

Posteriormente, y luego de la valoración por parte de la entidad demandada de **todos los elementos probatorios pertinentes que permitieran demostrar la falta disciplinaria endilgada a la actora, Yatnizel Nayrobi González Velasco**, entre estas, las Declaraciones Juradas de las unidades policiales, así como los descargos rendidos por la accionante, el **Consejo Disciplinario** mediante providencia de 23 de noviembre de 2021, **recomendó a la Fiscal Superior de Panamá Oeste**, que las faltas disciplinarias atribuidas a la recurrente **se encontraban debidamente acreditadas y comprobadas**, y que **justifican la aplicación de la causal de destitución directa contenida en el artículo 70 (numeral 6) de la Ley 1 de 06 de enero de 2009, aplicada por el Ministerio Público en cuanto a las investigaciones disciplinarias**, consistente en la causal de destitución por la *“Conducta desordenada e incorrecta del servidor que ocasione perjuicio al funcionamiento de la Institución o lesione su prestigio”*.

En ese contexto, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en la Resolución No. 22-2021 de quince (15) de diciembre de 2021 (acto acusado de ilegal), con respecto a las evidencias reflejadas en la investigación disciplinaria que comprueban la responsabilidad atribuida a la actora, cito:

“El Consejo Disciplinario llega a dicha conclusión, ya que las pruebas recabadas en el proceso establecen ciertamente el 15 de junio de 2021, como la fecha en que ocurrieron los hechos, siendo la hora exacta de poca significancia, ya que tanto los testigos como la funcionaria concuerdan en los sucesos

se dan en horas de la tarde del referido día. Siendo consistente los testimonios reunidos, los cuales advierten del comportamiento irregular de la disciplinaria, causal que no fue desvirtuada por la defensa.

El consejo consideró injustificable el comportamiento de la Fiscal de Circuito, frente a las unidades del orden público, quien (sic) cumplieron el procedimiento al notar un vehículo transitando en plena luz del día, por la vía pública, sin placa y su conductora sin cinturón, sin restar merito a la actitud poco cooperadora de la conductora, a quien tuvieron que atravesarle la motocicleta en frente del vehículo.

Adicionalmente, el Consejo estima que el Sargento Pájaro, aclaro sobre su informe que la prenombrada no manifestó trabajar en el Ministerio Público, sin embargo se mantuvo en señalar que si dijo ser funcionaria pública, no siendo este hecho refutado por la defensa, sabiéndose de que no existía necesidad de que la hoy disciplinada hiciese tal aseveración, puesto que lo que se le pedía en el momento era saber el motivo por el cual no contaba con la placa, al ser este un requisito esencial para conducir un vehículo a motor, según nuestro reglamento de tránsito, negándose a explicar, indicándole anteriormente al Sargento Pájaro, que ellos no sabían quién era ella y que eso no se quedaría así; y que posteriormente le dijo al Capitán Martínez que llamara a quien tuviera que llamar; siendo un despropósito para cualquier servidor realizar este tipo de argumentos.

Señala el Consejo Disciplinario que estando la disciplinada fuera de su horario de trabajo, al advertir a los miembros del orden público que era funcionaria pública y portan un cordón institucional, no solo e su vehículo, sino en su cuello, se encaminaba a amedrentar a las unidades policiales, sin necesidad de ese actuar, puesto que ellos no sabían sobre su identidad y mucho menos que trabajaba en esta institución, siendo que todo pudo haber pasado sin mayores consecuencias, a no ser por el comportamiento que se le reprocha a la investigada que los condujo a verificar la calidad de servidora pública ante quien se encontraban, pudiendo conocer que se trataba de una Fiscal de Circuito del Ministerio Público, momento en que el prestigio de la institución quedo en entredicho por el actuar de la servidora.

...” (Cfr. fojas 28 y 29 del expediente judicial).

Lo anterior, trajo como consecuencia que la **Fiscal Superior Regional de Panamá Oeste**, dictara la Resolución No. 22-2021 de quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), a través de la cual resolvió destituir a la accionante, **Yatnizel Nayrobi González Velasco**, por haber infringido lo dispuesto en el artículo 70 (numeral 6) de la Ley 1 de 6 de enero de 2006 “*Que instituye la Carrera del Ministerio Público*”.

En atención a lo anterior, resulta oportuno acotar algunos aspectos doctrinales, sobre el tema de la ética pública en el marco de la estructura de la responsabilidad disciplinaria, explicado por la jurista Miriam Mabel Ivanega de la siguiente manera:

“ ...

La experiencia moral del ciudadano como funcionario y del particular en tanto colaborador de la Administración, **constituyen el punto de partida de la investigación en la ciencia de la ética pública**; su resultado es la determinación del sentido de aquella experiencia con base en los principios universales que proporciona la razón. Ello supone la exigibilidad de ciertos valores deseables, **respecto de la conducta de los agentes públicos. La conducta de éstos será ética si se exteriorizara el cumplimiento de los deberes y pautas que derivan de aquellos valores.**

... ”

La sociedad define cuáles son las conductas que espera de sus funcionarios, que son receptadas legislativamente en el orden nacional e internacional. **De esta forma se impone a quien realice una función pública—como deber primordial— que el servicio a los intereses generales presida su actuación.**” (Responsabilidad Disciplinaria y la Lucha contra la Corrupción, Colección Jurídica Disciplinaria ICDD.Volumen III. Ediciones Nueva Jurídica. Bogotá, D.C. 2013. Págs. 27-29) (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Así las cosas, esta Procuraduría no desconoce que el plano ético y el plano disciplinario son independientes entre sí en el sentido que ambas conductas son tipificadas y consecuentemente sancionadas de manera distinta en nuestro ordenamiento jurídico; sin embargo, de una lectura del extracto doctrinal

previamente citado, queda claro que ambos aspectos no pueden analizarse uno aislado del otro, pues las normas éticas tienen por finalidad **sentar los pilares y principios fundamentales de conducta y transparencia bajo los cuales deben regirse los servidores públicos en el marco de sus actuaciones, prevaleciendo siempre el interés de la colectividad**; ya que dista mucho de la realidad la **posibilidad de tipificar dentro de la normativa disciplinaria todas las posibles conductas en las que pueda incurrir un funcionario y que constituyan faltas administrativas**, de ahí la importancia que todo agente público ciña sus decisiones y actuaciones de acuerdo a lo establecido en los distintos cuerpos normativos éticos.

Finalmente, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor **Yatnizel Nayrobi González Velasco**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución No. 22-2021 del 15 de diciembre de 2021**, emitida por la

Fiscalía Superior Regional de Panamá Oeste; y, en consecuencia, pide se desestimen las pretensiones de la actora.

VI. Pruebas.

6.1 Se **objetan** todas las pruebas testimoniales visibles a foja 22 del infolio, debido a que no cumplen con lo dispuesto en el artículo 948 del Código Judicial.

6.2 Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

VII. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General