

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1409

Panamá, 10 de diciembre de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

La Licenciada Arlene Domínguez Oquendo, actuando en nombre y representación de **Valentín Octavio Domínguez Oquendo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota IMLCF-DG-SRH-435-2019 de 29 de agosto de 2019, emitida por la **Dirección General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones

Contestación de la demanda.

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, corregida, 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 como viene expuesto; por tanto, se niega.

Quinto: Es cierto; por tanto se acepta (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

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

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

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

Noveno: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

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

Décimo Primero: No consta; por tanto, se niega.

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

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. El artículo 21 de la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007, que crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía Nacional, adscribe los servicios de criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y dicta otras disposiciones, con sus respectivas modificaciones, establece que se transfieren al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses los Departamentos de Criminalística, Servicios Periciales y Laboratorios de Ciencias Forenses de la actual Policía Técnica Judicial, y se les reconoce a los servidores públicos transferidos sus derechos adquiridos, tales como estabilidad en el cargo y continuidad en el servicio, para efectos de vacaciones, licencias, sobresueldos y cualesquiera otros beneficios que se deriven de su antigüedad en el cargo (Cfr. fojas 46 y 47 del expediente judicial);

B. El artículo 49 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, que señala que quedan sometidos a la carrera policial los miembros de dicha entidad que, en virtud de nombramiento, tomen posesión del cargo y presten juramento de conformidad con la ley (Cfr. foja 47 del expediente judicial);

C. El artículo 75 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, que indica las fuentes supletorias de dicha excerpta legal (Cfr. foja 48 del expediente judicial); y

D. El artículo 137 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017 y adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, dispone que el servidor público reintegrado tendrá derecho a los salarios dejados de percibir desde su separación del cargo o desde su destitución y hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro (Cfr. foja 48 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

Al efectuar una revisión de las constancias procesales, este Despacho observa que el acto acusado lo constituye la Nota IMLCF-DG-SRH-435-2019 de 29 de agosto de 2019, emitida por la **Dirección General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses**, a través de la cual se le comunicó al actor, **Valentín Octavio Domínguez Oquendo**, que se procedería con su reintegro el lunes 26 de agosto de 2019; sin embargo, no podían acceder al pago de los salarios dejados de percibir, toda vez que en la resolución de sobreseimiento definitivo, el Tribunal no se expresó directamente a dicho reconocimiento (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Producto de su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución DG-146-2019 de 30 de septiembre de 2019, que mantuvo en todas sus partes lo dictado en el acto principal. Tal pronunciamiento le fue notificado al demandante el 11 de octubre de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

En virtud de ello, el 10 de diciembre de 2019, la apoderada judicial de **Valentín Octavio Domínguez Oquendo**, interpuso la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, corregida, que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la nota acusada y su acto confirmatorio; y que como consecuencia de ello se ordene al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses del Ministerio Público, al pago de los salarios dejados de percibir desde el momento en que se ordenó la separación de su mandante hasta la fecha de su reintegro (Cfr. fojas 42 y 43 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, la apoderada judicial del accionante manifiesta que la entidad demandada al proferir el acto administrativo impugnado, desconoció que su mandante al haber sido transferida al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses sus derechos adquiridos se encontraban protegidos por ley; por consiguiente, al haber sido sobreseído y al culminar la suspensión en el cargo, lo que procede, a su juicio, es el pago de los salarios dejados de percibir durante el tiempo que duró la investigación (Cfr. fojas 46-48 del expediente judicial).

Esta Procuraduría no comparte los argumentos expuestos por la demandante, por las razones que se expresan a continuación.

De acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el origen de la causa que nos ocupa se remonta al proceso penal que la Fiscalía Auxiliar de la República de Panamá, le siguió al hoy accionante, **Valentín Octavio Domínguez Oquendo**, por la presunta comisión de un delito contra la Administración Pública, en la modalidad de corrupción de servidores públicos; lo que conllevó a que dicha dependencia del Ministerio Público emitiera la Resolución 111-18 de 11 de abril de 2016, a través de la cual ordenó la detención preventiva del prenombrado, y, a su vez, decretó su separación del ejercicio del cargo que desempeñaba como perito en la sección de balística forense en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

En cumplimiento de la referida orden emitida por autoridad competente, se aplica el artículo 149 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, de Carrera Administrativa, que constituye fuente supletoria de todas las dependencias del Estado, el cual señala:

“Artículo 149. Los servidores públicos sometidos a investigación judicial o administrativa pueden ser objeto de separación de sus cargos, en virtud de mandamiento de autoridad judicial competente; o de la autoridad nominadora, en caso de procesos disciplinarios.” (La negrita es nuestra).

La norma antes señalada establece dos (2) supuestos para la suspensión del cargo del servidor público, ya sea por investigación en razón de mandamiento de autoridad judicial competente, y por razón de procedimientos disciplinarios, por parte de la autoridad nominadora.

En el caso que nos ocupa, **Valentín Octavio Domínguez Oquendo** fue objeto de una investigación por parte del Ministerio Público, y en consecuencia, el agente de instrucción ordenó como una medida cautelar, la suspensión del mismo del cargo público que ostentaba en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Posteriormente, el Juzgado Octavo de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá, profirió el Auto de Sobreseimiento 1 fechado 16 de enero de 2018, por medio del cual sobresee definitivamente al actor, **Valentín Octavio Domínguez Oquendo**, y como consecuencia de ello, ordenó el levantamiento de las medidas cautelares personales que mantuviera el recurrente;

la cancelación de la fianza consignada a favor de éste, junto con la devolución de ochocientos once balboas (B/.811.00); decisión que fue confirmada por el Segundo Tribunal Superior a través del Auto 51 S.1 de 23 de mayo de 2019 (Cfr. fojas 15-34 y 35-40 del expediente judicial).

En ese contexto, las decisiones proferidas en la jurisdicción penal aludidas en el párrafo precedente fueron debidamente comunicadas a la entidad demandada por medio del Oficio 832 de 24 de julio de 2019; lo que trajo como consecuencia que el 19 de agosto de 2019, el activador judicial presentara formal petición de reintegro al puesto que ocupaba como perito en la Sección de Balística Forense en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en conjunto con el pago de los salarios dejados de percibir durante el periodo en el que se encontró separado de su cargo; reincorporación que fue ordenada por medio de la Resolución 1270 de 23 de agosto de 2019, y que se hizo efectiva el 26 de agosto de 2019 (Cfr. fojas 14 y 53 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, debemos señalar que la entidad demandada no accedió a la solicitud elevada por el actor, **Valentín Octavio Domínguez Oquendo**, respecto al reconocimiento de los salarios dejados de percibir, toda vez que el mismo **no se encontraba decretado por el Tribunal que ordenó su separación en el cargo, así como tampoco encuentra sustento jurídico dentro del marco regulatorio aplicable a los servidores públicos de dicha institución;** por lo que ante el silencio del juzgador de la causa penal respecto al pago de dicha prestación, debemos sostener que la negativa por parte de la entidad demandada se fundamentó en las **disposiciones legales vigentes** y en la doctrina sentada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

Sobre este punto, estimamos importante advertir que el demandante invoca como infringidos artículos de la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007, por la cual se crea la Dirección de Investigación Judicial, en la Policía Nacional, adscribe los servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y dicta otras disposiciones, sustentado en que, tal como se aprecia en la Certificación de 5 de septiembre de 2019, expedida por la Secretaría de Recursos Humanos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el actor *"inició labores en la otrora Policía Técnica Judicial el 10 de diciembre de 1999...Que en cumplimiento de la ley 69 del 27 de diciembre de*

2007...el señor **DOMINGUEZ OQUENDO** fue transferido a este Instituto a partir del 27 de marzo de 2008, con sus derechos adquiridos tales como estabilidad en el cargo, continuidad en el servicio, sobresueldos, jubilación especial, y otros beneficios que se derivan de su antigüedad en el cargo” (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En relación con el argumento esbozado por el recurrente, **Valentín Octavio Domínguez Oquendo**, no podemos perder de vista lo establecido en el artículo 34 de la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007, cuyo contenido indica:

“**Artículo 34.** Se adiciona el artículo 27-A a la Ley 50 de 2006, así:

Artículo 27-A. Los miembros del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses gozarán de estabilidad en su cargo cuando lo hayan obtenido mediante concurso de méritos, y en el ejercicio del cargo solo podrán ser removidos por las causas señaladas por la ley y el reglamento respectivo.” (La negrita es nuestra).

De una lectura del precepto normativo aludido, se desprende con meridiana claridad que los funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses gozarán de estabilidad en su cargo una vez hayan aprobado o cumplido con un concurso de méritos que consecuentemente se la otorgue; por lo que al no ser de carrera, mal puede alegar el demandante ostentar el derecho al pago de los salarios dejados de percibir, aclarando que el mismo no pertenece a la carrera policial, razón por la que no le es aplicable lo dispuesto en la ley orgánica de la Policía Nacional.

En un caso similar al que nos ocupa, la Sala Tercera, por medio de la Sentencia de 30 de noviembre de 2000, se pronunció respecto a los salarios dejados de percibir durante la separación del cargo de un funcionario objeto de una investigación penal, pronunciamiento cuya parte medular puntualiza lo siguiente:

“ ...
Al analizar las violaciones alegadas y los argumentos que las sustentan, la Sala advierte que en efecto, tal como apunta el Ministro de Educación en el informe explicativo de conducta que rindiera en ocasión de la demanda contencioso administrativa presentada, el artículo 138 de la Ley 47 de 1946, contentivo del fenómeno jurídico conocido como ‘prejudicialidad penal’, fue declarado inconstitucional por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 26 de junio de 1998, pues, representa ‘una intromisión de las actuaciones de un Órgano del

Estado en las del otro, vulnerando su independencia y la libertad de actividad en asuntos de su competencia, como lo es el juzgar con plena autonomía las contravenciones disciplinarias cometidas por los funcionarios del Ramo, lo que es a todas luces violatorio del debido proceso consagrado en el artículo 32 constitucional'. En virtud de lo anotado, no puede, pues, ser aplicada esta norma al carecer de ultractividad por ser nula con efectos generales, de modo que, a juicio de la Sala, carecen de sustento los argumentos que esboza la recurrente para sustentar la violación alegada.

En cuanto al 142 de la Ley Orgánica de Educación que se alega infringido, la Sala es del criterio que, contrario a lo expuesto por la parte actora, no concurren los presupuestos que sugiere la norma para que se configure su violación. No debe perderse de vista que lo que se debate en el proceso contencioso administrativo que ocupa a esta Sala, es **el pago de los salarios dejados de percibir por el educador... en el período comprendido entre la fecha de su suspensión y la fecha en que se ordenó su reintegro por parte del Ministerio de Educación. El pago de esos salarios requiere, de conformidad a la norma para su viabilidad, del pronunciamiento expreso del Tribunal; no sólo de un fallo favorable, sino de una condena al pago de esos salarios que el empleado del Ministerio de Educación dejó de percibir en razón de la separación del cargo. Esa condena debió proferirla el tribunal ordinario, que en este caso fue el Juzgado Segundo del Circuito de Herrera, Ramo Penal, que al dictar el fallo de absolución de los cargos imputados, no dispuso la orden de pago de los mismos ante lo cual la Administración no podía disponer de fondos públicos para satisfacer una pretensión a la cual no fue condenada. No prospera este último cargo.**

De conformidad a lo expuesto, es, pues, **fundada la negativa del Ministerio de Educación de negar la solicitud de pago de salarios dejados de percibir planteada por el educador...**, razón por la que lo procedente es no acceder a las pretensiones que se formulan en la demanda." (La negrita es nuestra).

Así las cosas, no podemos perder de vista que las actuaciones administrativas de los servidores públicos, en las entidades públicas deben efectuarse garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad, es por esto, que la autoridad nominadora en la presente causa actuó en cumplimiento de una orden emanada de autoridad competente, tal como lo prevé el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; de ahí que la actuación desplegada por la entidad demandada se ciñó a los parámetros establecidos en el marco regulatorio, así como también en acatamiento a lo ordenado por el tribunal jurisdiccional.

Por las anteriores consideraciones, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Nota IMLCF-DG-SRH-435-2019 de 29 de agosto de 2019**, emitida por la Dirección General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

IV. Pruebas. 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 entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 1090-19