

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1540

Panamá, 9 de noviembre de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

El Doctor Luis Alberto Palacios Aparicio, actuando en nombre y representación de **Aurelia Murillo Godoy**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Memorando N°IMELCF-SRH-405-2021 de 12 de marzo de 2021, emitido por el **Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses**, su acto confirmatorio, y 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 No. 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.

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 60 y 61 de la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, que instituye la Carrera del Ministerio Público; los que, señalan los tipos de sanciones disciplinarias y lo relativo al inicio del proceso con la investigación de la falta (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial);

B. El artículo 82 del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa; el cual dispone, las condiciones que deben suscitarse para trasladar a un servidor público (Cfr. foja 7-8 del expediente judicial);

C. Los artículos 34 y 36 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000; los que establecen los principios que deben regirse en el procedimiento administrativo general entre éstos, el debido proceso legal; y que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial); y

D. El artículo 23 (numeral 7) del reglamento del cuerpo orgánico de médicos forenses de Panamá y demás funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, adoptado por medio de la Resolución No. 2 de 5 de septiembre de 2007; que señala las funciones del Director General (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

II. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Memorando N°IMELCF-SRH-405-2021 de 12 de marzo de 2021, emitido por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, por el cual, se le asignan funciones periciales a **Aurelia Murillo Godoy**, dentro de la Agencia Criminalística de San Miguelito (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por medio de la Resolución No. DG-012-2021 de 29 de marzo de 2021, que mantuvo en todas sus partes, el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente el 12 de abril de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 13-19 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 18 de mayo de 2021, el apoderado judicial de la accionante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro al cargo de Jefa en la Agencia Criminalística de San Miguelito, a otra Agencia o a un cargo de similar jerarquía (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar las pretensiones, el apoderado especial de la recurrente manifiesta que: *“Mi mandante ha ejercido los cargos que ha desempeñado en el referido Instituto con responsabilidad, competencia, honorabilidad, lealtad, idoneidad y excelencia profesional, al punto que en su última evaluación del desempeño obtuvo 92 puntos; siendo la primera mujer en ocupar estos cargos”*; señala además, que, *“La medida o acción de personal aplicada y que se impugna implica una rebaja de categoría del Cargo de Jefa de la Agencia de Criminalística... Esta acción... no sólo está proscrita por la Constitución y la Ley, dado que... implica una afectación a la remuneración, pues estanca al servidor público en los derechos de ascenso y mejores oportunidades de salario, que prohíbe el artículo 71 de la Constitución Política vigente”* (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Además, indica el abogado de la parte actora que, la autoridad nominadora desobedeció lo normado en la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, en cuanto al debido proceso legal y el principio de estricta legalidad; pues, a su juicio, el traslado de funciones establecido en el acto acusado de ilegal implica una sanción disciplinaria, sin haberse

comprobado que la actora cometió alguna una falta administrativa (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la actora, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a la señora **Aurelia Murillo Godoy**.

Cabe indicar que este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, toda vez, que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, la asignación de funciones periciales se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar, trasladar, ascender o remover a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubica la servidora en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Cfr. foja 25 y 27 del expediente judicial).

En ese contexto, de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Aurelia Murillo Godoy no acreditó haber ingresado a la posición de Jefe de la Agencia de San Miguelito mediante un concurso de mérito**, de ahí que fuera separada del cargo que ocupaba y reasignada con nuevas funciones dentro de la misma agencia, sin que ello implique una afectación en el salario que percibe. Además, la designación de nuevas funciones a la servidora pública **no representó una sanción disciplinaria**.

Por otro lado, a la accionante se le respetaron sus derechos en cuanto a brindarle la oportunidad de impugnar por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa.

Cabe indicar que para trasladar a los servidores públicos cuyos cargos no han sido sometidos a concurso de méritos, ni han sido nombrados mediante procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que le permitan su eventual acreditación al puesto de carrera, **no se requiere para su ejercicio que concurren determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad;** por lo que solicitamos que los cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

En relación con el asunto bajo examen, es importante anotar lo señalado por la institución en su informe de conducta. Veamos:

“ ...

La **Ley No. 69 de 27 de diciembre de 2007** ‘*Que crea la Dirección de Investigación en la Policía Nacional, adscribe los Servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y dicta otras disposiciones*’, en su artículo 34, adiciona el artículo 27-A a la Ley No. 50 de 2006, donde se contempla la estabilidad en los cargos dentro del instituto, cuando son obtenidos mediante concurso de méritos, así:

‘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 Forenses gozarán de estabilidad en su cargo cuando lo hayan obtenido mediante concurso de méritos,** y en el ejercicio del cargo sólo podrán ser removidos por las causas señaladas por la Ley y el reglamento respectivo.’ (El subrayado y resaltado es propio).*

...

Citaré lo contenido en el artículo 5 de la misma excerta legal, que hace referencia a los Servidores de carrera, de la siguiente manera:

*‘Artículo 5: Servidores de Carrera. Los servidores **amparados por la Carrera del Ministerio Público** que accedan a los cargos mediante el cumplimiento de las exigencias establecidas en la presente Ley tienen **estabilidad laboral y, en consecuencia, no podrán ser trasladados, suspendidos ni destituidos, sino de acuerdo con el procedimiento y por las causales contempladas en***

los artículos siguientes.' (El subrayado y resaltado es propio).

...

... se contempla entre las funciones del Director General, las siguientes:

'Artículo 23. Funciones del Director General...

...

7. Nombrar, trasladar, ascender, destituir o remover a los funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses...' (El subrayado y resaltado es propio).

...

Se evidencia de lo anterior, que el acto administrativo atacado, fue emitido por esta institución en cumplimiento de la normativa constitucional, leyes y reglamentos que rigen al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y atendiendo a los procedimientos internos establecidos para tales fines, en este caso específico, la reasignación de funciones a los servidores públicos en funciones, que laboran dentro del IMELCF.

...

Expuesto lo anterior y con la intención de ilustrar la Sala que usted dirige, le comparto lo siguiente, con relación al acto administrativo:

1. La normativa que rige a este instituto, sustenta la facultad que tiene la autoridad nominadora del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de reasignar funciones a los servidores en funciones del IMELCF... como se ha configurado en el caso de la señora Aurelia Estela Murillo Godoy...
2. La funcionaria... es una servidora pública en funciones... no consta que haya participado en algún procedimiento de selección de personal por medio de concurso de mérito para ocupar dicho cargo... no goza de la estabilidad que reconoce la ley a quienes tienen esta categoría.
3. El cambio de funciones, no provoca ninguna afectación en la remuneración que percibe la funcionaria...
4. La posición de Jefe de la Agencia de San Miguelito... no ha sido sometida a concurso de méritos.

5. El cambio de funciones, no puede considerarse como una sanción disciplinaria...
6. De igual manera a la funcionaria se le respetaron todos los recursos a los que tenía derecho..." (Cfr. fojas 25-28 del expediente judicial).

En este contexto, de conformidad con las constancias procesales insertas en autos, no existe prueba alguna que demuestre que la señora **Aurelia Murillo Godoy**, haya sido nombrada mediante algún proceso de acreditación, desde su ingreso al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses; así, como tampoco ha sustentado si su incorporación a la entidad y su designación como Jefe de Agencia, se debieron a un concurso de méritos, por lo cual, a juicio de este Despacho, no está amparada por un régimen de estabilidad. Siendo así, su cargo es considerado de libre nombramiento y remoción.

En relación con lo anterior, es oportuno referirse a lo normado en los artículos 5 y 6 de la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, que instituye la Carrera del Ministerio Público, que sirvió de fundamento para la reasignación de funciones, los que pasamos a transcribir de la siguiente manera:

“Artículo 5. Servidores de Carrera. Los servidores amparados por la Carrera del Ministerio Público que accedan a los cargos mediante el cumplimiento de las exigencias establecidas en la presente Ley tienen estabilidad laboral y, en consecuencia, no podrán ser trasladados, suspendidos ni destituidos, sino de acuerdo con el procedimiento y por las causales contempladas en los artículos siguientes.

Artículo 6. Servidores en funciones. Son servidores en funciones quienes, al entrar en vigencia la presente Ley, ocupan un cargo definido como permanente, hasta que adquieran mediante los procedimientos establecidos la condición de servidores públicos de Carrera del Ministerio Público o se les separe de la función pública.”

También es pertinente reiterar, que en la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Aurelia Murillo Godoy** no acreditó que estuviera amparada en por el régimen de Carrera del Ministerio Público, de ahí que fuera reasignada del cargo que ocupaba con sustento en los **artículos 7**

(numeral 6 y 10) de la Ley No. 50 de 13 de diciembre de 2006 y 23 (numeral 7) de la Resolución No. 2 de 5 de septiembre de 2007, que consagran la facultad discrecional del Director General del Instituto de Medicina legal y Ciencias Forenses para trasladar y reasignar funciones, en cualquier momento, a los servidores públicos de su elección, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción. Por tal motivo, para remover del cargo de Jefa de Agencia a la servidora pública **no era necesario invocar causal alguna**; ya que bastaba con notificarla del acto administrativo recurrido y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración o apelación según sea el caso, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa. Estas normas son del siguiente tenor:

“Artículo 7. El Director del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses velará por el cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 2 de la presente Ley, y tendrá las siguientes funciones:

...

6. Dirigir y coordinar la administración de recursos humanos, de infraestructura, técnica, académica, económica y financiera del Instituto.

...

10. Velar por el cumplimiento de las normas sobre el manejo del personal, en cuanto a los concursos de ingreso, a los traslados, a las destituciones y a la aplicación de las sanciones disciplinarias.”

“Artículo 23. Funciones del Director General. Las funciones del Director General relacionadas con la naturaleza del cargo son las siguientes:

...

7. Nombrar, trasladar, ascender, destituir o remover a los funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses...”.

Tal como se desprende de la lectura de las disposiciones legales citadas, la facultad que detenta el Director del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como autoridad nominadora, para trasladar a los servidores públicos de esa entidad, cuyos cargos sean de libre remoción, **no requiere para su ejercicio que concurran determinados**

hechos o el agotamiento de ningún trámite, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad; por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

Podemos concluir entonces, que la actuación de la autoridad nominadora, emisora del Memorando N°IMELCF-SRH-405-2021 de 12 de marzo de 2021, y su acto confirmatorio, impugnados ante esa magistratura, no vulneran las disposiciones que la recurrente arguye como infringidas, por lo que el acto recurrido, no deviene en ilegal, toda vez, que el estatus que mantiene la accionante dentro de la institución demandada, es de servidora pública en funciones.

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas, puesto que en el considerando del Memorando N°IMELCF-SRH-405-2021 de 12 de marzo de 2021, que constituye el acto acusado, se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la reasignación de la hoy demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga; por lo que mal puede alegar que el acto acusado no se encuentra motivado y deviene en ilegal.

En relación con todo lo expuesto, debemos traer a colación lo señalado por la Sala Tercera en la Sentencia de veintidós (22) de junio de dos mil dieciséis (2016), que en lo medular indica:

“1.- Iniciará ésta Sala en primera instancia abordando el concepto de estabilidad laboral de un servidor público; para ello consideramos pertinente revisar los criterios que ya se vertieron por este Despacho. Es por ello,

que citaremos un extracto de la sentencia primero (1) de noviembre de 2002, en los siguientes términos:

(...) 'Esta consideración se basa en que la **autoridad nominadora ha hecho uso de una facultad ad númerum**, prevista en la Ley 41, de 1 de julio de 1998, de remover al personal a su cargo no ingresado a un régimen de carrera, o bien amparado por ley especial que le conceda el derecho de estabilidad.

Ciertamente que en autos no consta que el señor Antonio Castillo haya accedido a la función pública mediante un concurso de mérito u oposición, que se basan principalmente en el mérito y competencia para ocupar un destino público.'

En el proceso bajo estudio, la parte actora no ha demostrado que goce de estabilidad en el cargo apoyada en una norma jurídica del talante señalado, y tampoco que haya ingresado a la función oficial a través de un concurso cumpliendo los requisitos previstos en el régimen de carrera o ley especial respectiva que establezca un fuero a su favor, habilitándolo para fungir en el servicio público sine die o por un período determinado.

Del fallo antes transcrito, se puede observar que el concepto de estabilidad requiere en primera instancia que el cargo público cuente con una norma jurídica que reconozca la estabilidad del servidor público; y además de ello es necesario que para que exista estabilidad, el funcionario del Estado ha debido de haber participado o ingresado y obtenido su posición estable a través de un concurso, por medio del cual se cumplan los requisitos previstos en el régimen de carrera o ley especial.

...

...Lamentablemente, éste (sic) Despacho en relación a las pruebas aportadas por la Licda. TERESA ANTONIA BATISTA ALBA, **no logra apreciar con exactitud que la hoy recurrente haya concursado para obtener la posición de Coordinadora del Centro de Asistencia a Víctimas del Cuarto Distrito Judicial dentro del Ministerio Público**; toda vez que dicho concurso, oposición o mérito sí le hubiera dado verdaderamente la estabilidad laboral de servidora pública.

En consecuencia, éste Despacho arriba a la conclusión que al no considerársele a la Licda. TERESA ANTONIA BATISTA ALBA, funcionaria de carrera dentro del

Ministerio Público, y al no podersele reintegrar o restituir en el cargo que anteriormente ocupa, **al ser considerada una servidora pública que obtuvo los cargos que desempeñó solamente por ascensos y no por estabilidad en los cargos públicos**, al no poder justificar un régimen de concursos o de oposiciones...

VI.- PARTE RESOLUTIVA:

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución N°. 118 de 14 de Enero de 2015, expedida por la Procuraduría General de la Nación..." (La negrita es de este Despacho).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el N°IMELCF-SRH-405-2021 de 12 de marzo de 2021, emitido por el **Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses**, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

A. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. **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

Expediente 469902021