

En adición a lo expresado, debe indicar esta Corporación que tratándose de una demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, la actora debió probar los perjuicios que alega sufrirá; no obstante sólo se limita a señalar la imposibilidad del cumplimiento del acto demandado, el cual deberá ser resuelto por este Tribunal en el momento procesal oportuno. Lo anterior, lleva a esta Superioridad a concluir que este perjuicio está basado en estimaciones del demandante, sin que haya sido acreditado en debida forma.

Así pues, la Sala ha reiterado que los perjuicios notoriamente graves no basta solo con enunciarlos sino que es necesario detallarlos, aportar pruebas que los comprueben, y explicar en que medida son graves y de imposible o difícil reparación; ello es necesario, puesto que en su mayoría quienes acuden a la Sala Contencioso Administrativa solicitando suspensión provisional invocan graves perjuicios del actuar de la administración.

Al respecto, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha establecido lo siguiente:

“ ...

Una vez examinadas la demanda, y los documentos adjuntados a la misma, la Sala estima que el demandante no ha probado el perjuicio notoriamente grave, y de difícil e imposible reparación que le puede causar el acto impugnado. La jurisprudencia de esta Sala ha señalado en reiteradas ocasiones que, quien demanda debe detallar, minuciosamente, en qué consiste el daño que puede ocasionar el acto demandado, y de qué manera dicho perjuicio es grave y de imposible reparación. Por estas razones, a juicio de la Sala, no procede acceder a la petición planteada.

...”(Resolución de 15 de octubre de 2002).

En razón de lo anteriormente expuesto, lo procedente es, pues, no acceder a la petición de suspensión provisional solicitada por la parte actora, no sin antes señalar que esta decisión no constituye en forma alguna un pronunciamiento adelantado de la decisión de fondo, la cual será adoptada en la etapa procesal correspondiente como consecuencia de la conclusión a la que se arribe en virtud del análisis de los cargos de ilegalidad denunciados.

Por consiguiente, la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ACCEDE a la petición de suspensión de los efectos de la Resolución AN N° 952 del 18 de junio de 2007, dictada por el Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

NOTIFÍQUESE.

VICTOR L. BENAVIDES P.  
JACINTO CÁRDENAS M. -- ADÁN ARNULFO ARJONA L.--  
JANINA SMALL (Secretaria)

---

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS J. GEORGE B., EN REPRESENTACIÓN DE FEDERICO HERRERA ORTIZ, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO.060 DEL 18 DE ENERO DE 2005, EMITIDA POR LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE.: VÍCTOR LEONEL BENAVIDES PINILLA. PANAMÁ, VEINTE (20) DE FEBRERO DE DOS MIL OCHO (2008).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Victor L. Benavides P.
Fecha:	20 de febrero de 2008
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	272-2005

VISTOS:

El Licenciado CARLOS JOSÉ GEORGE BULFFURUL, actuando en su condición de apoderado judicial del Doctor FEDERICO HERRERA ORTÍZ, ha interpuesto formal DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, para que se declare Nula por Ilegal la RESOLUCIÓN N°060 de 18 de enero de 2005 y su acto confirmatorio contenido en la RESOLUCIÓN N°24 de 7 de marzo de 2005, emitidas ambas por el MINISTERIO PÚBLICO, a través de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, la cual se encuentra representada por su

titular (Ver de fojas 1, 2 a 3 y 14 a 25 del Exp. Ppal.).

Admitida la demanda se corrió en traslado a la Procuraduría de la Administración, tal como lo prevé el artículo 58 en concordancia con el 100 de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, reformada por la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946 y por la Ley N°39 de 17 de noviembre de 1954. Asimismo y, bajo el amparo de lo previsto en el artículo 57 de la citada excerta legal, se le solicitó a la entidad demandada rindiera el informe explicativo de conducta de lugar (ver de fojas 27 y 29 a 33 del Exp. Ppal.).

#### I-ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO:

El acto administrativo impugnado lo es el contenido en la RESOLUCIÓN N°060 de 18 de enero de 2005, la cual ha sido emitida por el MINISTERIO PÚBLICO, a través de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, la cual se encuentra representada por su titular, donde se ha dejado constancia de la sanción realizada al Doctor FEDERICO HERRERA ORTÍZ, con cédula de identidad personal N°4-108-989, consistente en destituírsele del cargo que ostentaba en el Instituto de Medicina Legal, es decir, el de Médico Forense, según posición N°1301.

Que la resolución aludida en el párrafo anterior consta confirmada en todas sus partes por la Resolución N°24 de 7 de marzo de 2005, luego de la interposición oportuna del correspondiente Recurso de Reconsideración (ver de fojas 2 a 3 del Exp. Ppal.).

#### II-ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA:

El demandante considera que le es propio solicitar por conducto de su apoderado judicial que esta Sala no sólo declare Nula por ilegal la RESOLUCIÓN N°060 de 18 de enero de 2005, con la cual se le destituyó del cargo de Médico Forense en el MINISTERIO PÚBLICO (Instituto de Medicina Legal), donde devengaba un salario mensual de Mil Ochocientos Balboas (B/.1,800.00), según posición N°1301, cargo N°2013040; sino, que se ordene su reintegro al puesto que ocupaba en tal dependencia estatal y, con ello, el pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir durante el período que durase su separación.

Por su parte, acota el letrado, que es disímil a su criterio el que se haya dictado una resolución sin cumplir con el debido proceso, conducta o actitud que es contraria a los intereses y derechos que tiene el Doctor FEDERICO HERRERA ORTIZ, quien ostentaba el cargo de Médico Patólogo Forense "... en el Instituto de Medicina Legal de Panamá, con carácter permanente, desde el 17 de mayo de 1993, ...", como fuere dispuesto mediante Decreto N°370 de 14 de mayo de 1993 (ver Exp. Admtvo).

Expone también, que su mandante no solo fue nombrado Director Nacional de Laboratorios Forense, mediante nota N°D.P.G. 358-94 de 15 de abril de 1994, suscrita por el entonces Procurador General de la Nación; sino, que también fue ratificado por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, como miembro de la Junta Asesora Médica, mediante nota N°D.N.S.P.N.-20-03, en su condición de Jefe del Servicio de Patología del Complejo Hospitalario Metropolitano. Además, se hizo merecedor de un Certificado por haber participado en el Curso de Perfeccionamiento en Didáctica en el nivel superior, en abril de 2003.

Se indicó, igualmente, que muy a pesar de los méritos académicos y años de servicios ofrecidos por el Doctor Herrera Ortíz al Ministerio Público (Instituto de Medicina Legal), la señora Procuradora General de la Nación no tuvo reparos y se limitó a destituirlo, estando éste todavía en uso de sus vacaciones, conducta que a su juicio es violatoria del debido proceso legal.

Es más, considera el apoderado que a la luz de los artículos 376 y 279 del Código Judicial, su representado gozaba de estabilidad en el cargo por formar parte de la carrera judicial, por tanto, arriba a la conclusión de que no se respetó el principio de inamovilidad ni el debido proceso legal.

#### III.NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

Manifiesta el Licenciado George que las violaciones a las que hace alusión en el libelo de demanda -que a su juicio se realizaron en forma directa por omisión o falta de aplicación- se configuran en lo previsto en los artículos 272, 279 y 376 del Código Judicial; pues, se suma al criterio plasmado en el Código Judicial de considerar que "... para los efectos de todos los derechos y garantías consagradas en este Código para la carrera judicial, solo gozarán de las mismas los funcionarios y empleados judiciales que -como su mandante- hayan ingresado a los cargos mediante el cumplimiento de las exigencias establecidas para el ingreso de dicha carrera. ..."

Asimismo, no solo ha enfatizado en que "... los Servidores Públicos subalternos y amparados por la carrera judicial, son inamovibles. En tal virtud, no podrán ser destituidos, ...", sino, en que "... El Director del Instituto de

Medicina Legal y todos los demás servidores formarán parte de la Carrera Judicial y se regirán por las normas que al efecto se dicten.”.

El disentimiento de la parte actora respecto del acto administrativo hoy impugnado quedó plasmado cuando dijo a foja 23, que:

... si bien su nombramiento se produjo mediante Decreto N°370 del año 1993, y la adopción del reglamento de Instrucción Judicial para el Ministerio Público se promulga en el año 1996 ..., de hecho nuestro representado calificaba automáticamente para su ingreso a la carrera judicial, a la luz de los artículos 376 y 279 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 130 del reglamento de Institución Judicial para el Ministerio Público. .../.

Considera el apoderado judicial del Doctor FEDERICO HERRERA ORTÍZ que al ser éste nombrado con el carácter de permanente mediante Decreto N°370 de 14 de mayo de 1993, en calidad de “... médico forense en el Instituto de Medicina Legal, es claro que el mismo, por la naturaleza de su cargo, y las funciones inherentes al mismo automáticamente quedó inserto, es decir, formando parte de la carrera judicial, y consecuentemente amparado por el principio de INAMOVILIDAD del cargo, tal como lo señala la norma supracitada.” -refiriéndose al artículo 279B.

Además, señala que su representado no sólo contaba al momento de su destitución con un total de once (11) años y siete (7) meses de servicios como Médico Forense en el Instituto de Medicina Legal, sino, que cumplía con todos los requisitos inherentes al cargo ostentado, requisitos éstos que se enmarcaban dentro de los principios de lealtad, competencia y moralidad en el servicio, que es lo que sustenta la estabilidad o inamovilidad en el cargo.

Considera también, que al instituirse la carrera judicial se está cumpliendo “... con un mandato constitucional dirigido a garantizar la independencia de la administración de justicia por medio de la estabilidad de sus funcionarios sobre la base de la idoneidad, lealtad y moralidad en el servicio, y ponerlos a salvo de los vaivenes políticos y cambios de administración en el gobierno central. .../.”.

Considera el apoderado judicial de la parte demandante, que la norma (art. 376 del C.J.) no sólo hace alusión a la inserción del Director del Instituto de Medicina Legal a la carrera judicial, sino, a todo el personal que labora en el mismo, por tanto, su mandante no podría ser de libre nombramiento y remoción como ha calificado su cargo la señora Procuradora General de la Nación, ya que, el mismo fue nombrado para ejercerlo en tal dependencia estatal, con carácter de permanente, según Decreto N°370 de 14 de mayo de 1993.

Además, señala que si la entidad nominadora no cumplió con algunas de las disposiciones normativas contenidas en la Resolución N°8 de 9 de septiembre de 1996, ello no es responsabilidad de su representado, finalmente, es su criterio que un reglamento no puede estar por encima de derechos adquiridos por Ley, según el principio de KELSEN, sobre la jerarquía de las leyes.

#### IV-INFORME DE CONDUCTA:

Al ser requerido mediante Oficio N°764 de 24 de mayo de 2005 (visible a foja 28) el Informe de Conducta a la entidad demandada, en éste se expuso que la señora Procuradora General de la Nación resolvió mediante RESOLUCIÓN N°060 de 18 de enero de 2005, destituir al Doctor FEDERICO HERRERA ORTÍZ, con cédula de identidad personal N°4-108-989 y seguro social N°39-6732 del cargo de Médico Forense, del MINISTERIO PÚBLICO (Instituto de Medicina Legal), donde devengaba un salario mensual de Mil Ochocientos Balboas (B/.1,800.00), según posición N°1301.

Que consta que el Doctor FEDERICO HERRERA ORTÍZ recurrió en tiempo oportuno vía Recurso de Reconsideración la Resolución N°060 de 18 de enero de 2005 (ver foja 1 del exp. Ppal. y Exp. Admtvo.), recurso que fue resuelto por el ente nominador mediante Resolución N°24 de 7 de marzo de 2005 (visible de fojas 2 a 3), la cual mantiene en todas sus partes lo dispuesto en la primigenia emitida, resolución ésta con la cual se agotó la vía gubernativa.

Que no hay constancia en el expediente que demuestre que el Doctor FEDERICO HERRERA ORTÍZ accedió al puesto ostentado por un concurso de méritos que le permitiera gozar de la inamovilidad pretendida, dejando con ello de lado la posibilidad de que goce del régimen especial de estabilidad previsto en 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”.

En otras palabras, el cargo ejercido por el Doctor Herrera Ortiz es de aquellos denominados de libre nombramiento y remoción, por tanto, rige para tales posiciones el principio general de que es potestad discrecional del

ente nominador el prescindir o no de los servicios de quien la ostente.

#### V-CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

La Procuraduría de la Administración, mediante Vista N°463 de 7 de diciembre de 2005 (visible de fojas 34 a 38), admite por una parte los primeros cuatro (4) hechos de cinco (5) que conforman el libelo de demanda y, por la otra, disiente del criterio jurídico expuesto por la defensa legal del actor, por considerar que las normas invocadas como violadas (arts. 272, 279 y 376 del C.J.), "... versan sobre la estabilidad en el cargo de los servidores públicos que hayan cumplido con las exigencias para ingresar a la Carrera Judicial que son entre otros, el concurso de méritos.", lo cual no ha ocurrido con el Doctor Herrera Ortíz, es decir, que el mismo no ha acreditado que su ingreso al Ministerio Público haya sido en función de un concurso de méritos que le permitiera gozar de estabilidad en el cargo ocupado.

Que es propio advertir que la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 348 del Código Judicial está facultada para nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia. Asimismo, señaló que lo anotado está correlacionado con lo expuesto en el artículo 364 del Código Judicial, es decir, que el Instituto de Medicina Legal se encuentra adscrito a la Procuraduría General de la Nación.

Finalmente, hace énfasis en "... que carece de sustento jurídico lo alegado por el demandante, ya que el reconocimiento como funcionario de Carrera Judicial no es automático; éste sólo se concede a quien haya cumplido con todas las exigencias de este régimen.", situación que no ha ocurrido con el Doctor Federico Herrera Ortíz, es decir, que al no haber ingresado por medio de un concurso de méritos, mal puede pretender ampararse con la estabilidad de que trata el artículo 279 del Código Judicial.

#### VI-CRITERIO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Luego del recorrido procesal realizado sobre cada uno de los elementos y actuaciones de las partes en juicio y de esta Sala, propiamente y, atendiendo el hecho de haberse surtido cada una de las fases del proceso que nos ocupa, las cuales se han dado en atención a las pretensiones y hechos que conforman la demanda en cuestión, consideramos los integrantes de ésta última que es oportuno externar las siguientes consideraciones:

Apreciamos que la parte demandante, es decir, el Doctor FEDERICO HERRERA ORTÍZ, por intermedio de su apoderado judicial, pretende que la SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA no sólo declare que es Nula por ilegal la RESOLUCIÓN N°060 de 18 de enero de 2005, dictada por la PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN, en la que se ha dejado constancia de la sanción que se le ha realizado, es decir, la de destituírsele del cargo que ostentaba en tal institución; sino, que se le reintegre al puesto que ocupaba en el Instituto de Medicina Legal (Médico Forense, según posición N°1301) y se le paguen los salarios y prestaciones dejados de percibir por todo el período que dure su separación del cargo.

Además infiere el letrado que el acto administrativo impugnado ha sido violatorio de normas claramente establecidas, las cuales fueron omitidas al tiempo de proferir la resolución de destitución del Doctor FEDERICO HERRERA ORTÍZ; inclusive, considera que su representado no sólo ostentaba un cargo con carácter de permanente, sino, que no podría aplicársele normas para su juzgamiento de un Reglamento de jerarquía inferior a las contenidas en el Código Judicial, refiriéndose al Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial para el Ministerio Público, adoptado por Resolución N°8 de 9 de septiembre de 1996, emitida por la Procuraduría General de la Nación.

Por su parte, la señora Procuradora General de la Nación ha sostenido de manera reiterada su decisión plasmada en la RESOLUCIÓN N°060 de 18 de enero de 2005 y su acto confirmatorio contenido en la RESOLUCIÓN N°24 de 7 de marzo de 2005; pues, considera que las mismas, en la forma y con el resultado que se han proferido, emergen del hecho que el Doctor FEDERICO HERRERA ORTÍZ no ingresó a la dependencia a su cargo bajo los parámetros de un concurso de méritos que le permitiera no sólo gozar de estabilidad en el cargo de Médico Forense del Instituto de Medicina Legal, sino, de la inamovilidad pretendida. Es decir, que su destitución tenía asidero por una parte, por el hecho de no haber ingresado el hoy demandante por concurso de méritos y, por la otra, a la facultad discrecional de nombramiento y remoción que tiene ella como titular de tal dependencia estatal, al tenor de lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 348 del Código judicial, aunado a lo expuesto en el artículo 331 del referido Código, donde se deja claro que ella en tal condición, no solo preside el Ministerio Público, sino, que le están subordinados jerárquicamente los demás servidores del ramo conforme a la Constitución y a la Ley; es por lo que dispuso prescindir de sus servicios como Médico Forense. Ello también, en aras de brindar un buen servicio y dada la necesidad de reestructuración administrativa de la institución a su cargo, para lograr mayor efectividad en el desarrollo

de sus atribuciones legales, fueron las razones que la llevaron a concluir que el Doctor FEDERICO HERRERA ORTÍZ, debía ser retirado del servicio público en el Instituto de Medicina Legal, y reemplazarlo por otra persona cuya capacidad, idoneidad y eficiencia se adecuen a los requerimientos institucionales (ver fojas 29 y 30 del Exp. Ppal.).

Entretanto, la Procuraduría de la Administración ha dicho que la carencia de fundamento jurídico con la que se plantean los cargos de infracción alegados, entre otras razones, no pueden dar lugar a otra cosa que mantener la decisión de la Procuradora General de la Nación, es decir, la de destituir al Doctor Federico Herrera Ortiz, por cuanto que la resolución con la cual se resolvió tal prescindencia de servicio no es ilegal.

Asimismo, enfatizó en el hecho de que el hoy demandante no ingresó a la institución requerida mediante un sistema de méritos, por tanto, ello le daba lugar a la señora Procuradora General de la Nación a prescindir de los servicios del Doctor Herrera Ortiz, como en efecto ha ocurrido.

Ahora bien, de la acuciosa y prolija revisión que esta Corporación de Justicia ha realizado a cada una de las piezas que conforman el presente dossier contencioso administrativo y de las disposiciones legales vigentes, se ha podido colegir cierta ambigüedad respecto al fundamento de Derecho utilizado para amparar la RESOLUCIÓN N°060 de 18 de enero de 2005 y su acto confirmatorio contenido en la RESOLUCIÓN N°24 de 7 de marzo de 2005, que hace que dicho acto se torne ilegal -sin que se entienda hasta este momento que ello ya es concluyente-. Claro está, sin perder de vista lo referente a la jerarquía de las Leyes y de los reglamentos, su importancia, claridad y validez con que han sido promulgados, en este caso, el Código Judicial (Libro I, contenido de la Organización Judicial, aprobado y puesto en vigencia, respectivamente, por la Ley N°29 de 25 de octubre de 1984 -G.O. N°20,199 de 6 de diciembre de 1984-, modificada por la Ley N°23 de 30 de diciembre de 1986 -G.O. N°20,710 de 30 de diciembre de 1986-) y el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial para el Ministerio Público, adoptado mediante la Resolución N°8 de 9 de septiembre de 1996.

En tal sentido, tenemos que la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, modificada por la Ley N°45 de 27 de noviembre de 2000, nos dice en su artículo 35, correlacionado con el 37, que el orden de interpretación y aplicación de la Ley se tendrá así:

"Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos. .../." (El subrayado y la negrilla son de esta Sala).

Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley. (El subrayado y la negrilla son de esta Sala).

Siendo así, no cabe duda que además de la superioridad o jerarquía que tiene, en este caso, el Código Judicial sobre el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial para el Ministerio Público, es deber de todas las dependencias estatales la aplicación de las disposiciones legales vigentes en el orden jerárquico preestablecido en el precitado artículo 35.

Lo anterior -y a manera de docencia- nos lleva a exponer brevemente, sobre los conceptos de ley y reglamento, y la diferencia entre dichas figuras jurídicas... veamos:

Ley, es la norma escrita, de carácter general emanada del Poder Legislativo y, aunque tiene múltiples acepciones, se puede afirmar que todas ellas vienen a recaer en un mismo principio, es decir, que la Ley es una norma de conducta, ya sea física, moral, social o propiamente jurídica.

Reglamento, son actos con fuerza de ley que reglamentan total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón; es decir, que son normas secundarias inferiores y complementarias de las leyes que en el caso de que las violen puede ser solicitado su nulidad.

Diferencia entre ley y reglamento:

La ley surge del Poder Legislativo, mientras que el reglamento puede surgir del Poder Ejecutivo o Judicial, previa consideración del destino u Órgano Estatal para el cual fuere promulgada aquélla.

La ley tiene carácter de supremacía ante el reglamento. Igualmente, debe decirse que la ley se dicta de forma general y abstracta, mientras que el reglamento desarrolla los principios en ella establecidos.

Para Merlk y Kelsen el vértice en la denominación asignada a la jerarquía de las normas positivas en vigencia lo tiene, en primer lugar, la Constitución y, seguido de ella, las Leyes, aunque dentro de las mismas quepa apreciar alguna superioridad en los Códigos -tales como el Judicial- que cuentan con aplicación general como supletorios de normas legales afines; luego los Reglamentos -del Poder Ejecutivo o Judicial- y Decretos del Poder Ejecutivo; después las ordenanzas municipales y las resoluciones ministeriales; y, por último, las sentencias y resoluciones con carácter particular.

Habida cuenta, la supremacía entre el Código Judicial y la Resolución N°8 antes citados, la tiene el Código, por tanto, lo expuesto en él es lo que resulta imperante y de preferencia al tiempo de su consentimiento y aplicación, como lo fue en el año 1993, al tiempo del nombramiento del Doctor Herrera Ortíz.

Después de haber realizado estas ligeras reflexiones sobre la situación de hecho y de derecho que se ha planteado ante esta Sala, vemos a prima facie que el Código Judicial nos dice en su artículo 270 que: "... Para ingresar a la Carrera Judicial es preciso cumplir con los requisitos exigidos por la Ley o los reglamentos para ocupar el puesto respectivo. ..." (El subrayado y la negrilla son de esta Sala). Es decir, que se tornaría alternativa la forma de ingreso como servidor público al Ministerio Público, en el evento de no sólo existir una Ley en materia, sino, un reglamento, pero ante la inexistencia de este último para el año 1993, sólo tuvo a la mano el entonces ente nominador aplicar la Ley existente y vigente, como en efecto ocurrió cuando realizó el nombramiento del Doctor FEDERICO HERRERA ORTÍZ.

Ahora bien, de la actuación administrativa se desprende, que el Doctor FEDERICO HERRERA ORTÍZ fue nombrado con carácter de permanente en el cargo de Médico Forense en el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público, tal como se desprende del Decreto N°370 de 14 de mayo de 1993 y, posteriormente, la señora Procuradora General de la Nación en uso de sus facultades constitucionales y legales y bajo el amparo de lo previsto en el numeral 7 del artículo 348 del Código Judicial, concluyó que lo propicio era destituir al referido galeno, ya que, se requería "contar con un Instituto de Medicina Legal acorde con las necesidades en el Ministerio Público, regentada por funcionarios con capacidad para llevar a cabo estos objetivos".

No cabe duda, que el precitado artículo 270 establece que es esencial cumplir con los requisitos que al efecto contemple la Ley o los reglamentos de Carrera Judicial para ostentar un cargo de carrera, propiamente. Sin embargo, no podemos pasar desapercibido lo anotado en el artículo 135 del Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial para el Ministerio Público, adoptado mediante Resolución N°8 de 9 de septiembre de 1996, que dice: "... Tres (3) meses después de la entrada en vigencia de este Reglamento, el Ministerio Público hará la Convocatoria a concurso de los cargos vacantes que se generen, o se creen a solicitud del titular actual o del señor Procurador de la Nación." (El subrayado es de esta Sala).

Si bien es cierto, de lo anterior se infiere que es alternativa la petición o convocatoria a concurso del cargo de un funcionario público en el Ministerio Público o que ésta puede ser solicitada por el titular del cargo o por el Procurador General de la Nación, en el caso que nos ocupa, no encuadra tal situación, puesto que, la posición ostentada por el Doctor Herrera Ortíz existía al tiempo de la puesta en vigencia, mediante resolución, del aludido Reglamento, es decir, que dicho médico mantenía más de tres y medio (3 <sup>1/2</sup>) años de ocuparla de manera permanente.

En este sentido, no podemos dejar de señalar que ha quedado probado en el expediente administrativo que el Doctor Federico Herrera Ortíz ingresó al Ministerio Público en mayo de 1993, en calidad de Médico Forense y que no fue sino hasta el 9 de septiembre de 1996 que se promulgó la resolución que adoptó el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial para este último, mismo que entraría en vigencia tres (3) meses después. Sin embargo, como ya hemos expuesto en líneas previas, no cabe duda que además de la superioridad o jerarquía que tiene, en este caso el Código Judicial sobre el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial para el Ministerio Público, es deber de todas las dependencias estatales la aplicación de las disposiciones legales vigentes en el orden jerárquico preestablecido en el precitado artículo 35 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, modificada por la Ley N°45 de 27 de noviembre de 2000.

Ahora bien, en el presente caso ocurre una situación un tanto excepcional, y es que, el Doctor Federico Herrera Ortíz fue nombrado Médico Forense con carácter de permanente en el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público, cumpliendo al 14 de mayo de 1993 con los requisitos que en ese momento le exigía la Ley vigente, es decir, el artículo 370 (antes 363) del Código Judicial que aún dice:

... Para ser Médico Forense se requiere:

- a-Ser panameño;
- b-Ser graduado en Medicina y especializado en Medicina Legal o su equivalente;
- c-Haber completado un período de cinco años en ejercicio de la Medicina;
- d-Haber estado vinculado al Instituto de Medicina Legal por no menos de tres años; y
- e-Ser ciudadano honorable y tener probidad profesional.

Como hemos dicho, del expediente administrativo se desprende que el Doctor Herrera Ortiz además de ser panameño de nacimiento, obtuvo su título de Médico Cirujano en el año 1981, asimismo, certificado expedido en el año 1988 por la Caja de Seguro Social donde Certifica que dicho Doctor es Especialista en Patología Clínica, aunado al ejercicio de la Medicina que el mismo ha realizado desde la década de los años setenta a la fecha de interposición de la demanda que nos ocupa y, especialmente, a los casi doce (12) años de servicio en materia relacionada prestados al Instituto de Medicina Legal, con un expediente y una hoja de vida ejemplares; no nos puede dar lugar a interpretar que el mismo no haya cumplido con todos los requisitos preestablecidos y exigidos por la Ley para ostentar el cargo de Médico Forense; más aún, cuando su vinculación con el Instituto de Medicina Legal era ya de más de tres (3) años al tiempo en que entró en vigencia el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial para el Ministerio Público, es decir, para el año 1996, lo que llevaría a estas alturas a tenerse como sustracción de materia la posibilidad de pretender -en el evento que hubiere ocurrido- hacer énfasis en lo expuesto en el literal “d” de dicho artículo para pretender amparar la destitución, puesto que, ha transcurrido en exceso el tiempo para utilizar tal punto como argumento para ello.

Por otra parte, estamos claros que el artículo 5 del Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial para el Ministerio Público establece que los requisitos de ingreso a tal Carrera son:

...

- 1-Ser de nacionalidad panameña y estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
- 2-No haber sido condenado por delito común de carácter doloso o sancionado por falta grave a la ética judicial, ni estar en proceso de encauzamiento penal al pretender el ingreso a la Carrera.
- 3-Cumplir con los requisitos mínimos exigidos para desempeñar el cargo según se establece en la Ley y el Manual Descriptivo de Cargos.
- 4-No tener incompatibilidad para el ejercicio del cargo, al tenor de lo dispuesto en el Código Judicial.
- 5-Haber aprobado satisfactoriamente los exámenes, pruebas y demás requisitos de ingreso exigidos.
- 6-Haber cumplido satisfactoriamente el periodo de prueba en el ejercicio del cargo.

El “status” de Servidor de Carrera de Instrucción Judicial se adquiere, luego de haber cumplido los requisitos anteriores y una vez nombrado permanente en un cargo incluido dentro del régimen de Carrera.

Es el criterio de la Procuraduría General de la Nación y ello es secundado por la Procuraduría de la Administración que al no haber ingresado el Doctor FEDERICO HERRERA ORTÍZ al Instituto de Medicina Legal bajo los parámetros precitados, lo encuadrarían como un funcionario de libre nombramiento y remoción, respecto de su cargo como Médico Forense. Sin embargo, es importante resaltar que si bien es cierto, dentro de las atribuciones especiales del Procurador General de la Nación, tales como las contenidas en el numeral 7 del artículo 348 del Código Judicial, el cual establece que el mismo puede “... Nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia, de acuerdo con la Ley de Carrera Judicial; ...”; no es menos cierto que debemos desconocer lo expuesto en el precitado artículo 135 de dicho Reglamento; pues, mal podría el Doctor Herrera Ortiz cumplir con requisitos que desconocía al tiempo de su ingreso -en el año 1993- y que muy a pesar del deber consagrado en el anotado artículo 135 del Reglamento aludido no se cumplió con tales requerimientos.

Aunado a lo anterior, tenemos que el Código Judicial sostiene en su artículo 366 que “... La Dirección del Instituto de Medicina Legal, así como todo su personal subalterno, será nombrado por el Procurador General de la Nación, de acuerdo con las normas de la Ley de Carrera Judicial.” (El subrayado es de esta Sala), es decir, que tal disposición legal induce al entendimiento de que la persona que pretenda ostentar un cargo público en el Ministerio Público, lo deberá hacer bajo los parámetros de una Ley de Carrera Judicial -que no existe aún a la fecha y que rija en el Ministerio Público-, muy por el contrario, lo que apenas resguarda a tal entidad es el Reglamento tantas veces citado, Reglamento éste que no tiene la jerarquía siquiera de Ley y, por tanto, mal pudiere respaldar el mismo lo resuelto en la resolución recurrida.

En otras palabras, y aún cuando el artículo 6 del citado Reglamento establezca que:

... No forman parte de la Carrera de Instrucción Judicial:

1-El Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración y sus respectivos suplentes.

2-El Secretario General de la Procuraduría General, Secretario Administrativo, Director de Recursos Humanos, Jefe de Mantenimiento, Jefe de Información y Relaciones Públicas, Jefe de Seguridad, Secretario General de CONAPRED, Director y Sub-Director de la Policía Técnica Judicial, Director del Instituto de Medicina Legal.

3-El personal de Secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los funcionarios anteriores que incluye Escribientes, Asistentes, Conductores, Citadores, Porteros y seguridad personal del Procurador.

4-Todos aquellos funcionarios que la Constitución Política y la Ley excluyan de este beneficio.

El personal excluido será de libre nombramiento y remoción, pero tienen derecho a que se les tome en cuenta el tiempo de servicio si deseara aspirar a cargos por concurso.

Lo anterior, no puede dar lugar a que se interprete que dentro de ese grupo necesariamente se entienda incluido el Doctor Federico Herrera Ortiz (Médico Forense), quien había sido nombrado con carácter de permanente previo a la vigencia de tal Reglamento y en cumplimiento de los requisitos del momento contenidos en el Código Judicial.

Por otro lado, es preciso citar que, más allá de la jerarquía que ostenta el Código Judicial sobre el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial para el Ministerio Público, no podemos dejar de señalar que aparte de ser un Reglamento, su efecto no puede ser retroactivo como si se tratara de una Ley de orden público.

Por último, observamos que entre otros aspectos resaltados en el Informe de Conducta se hizo alusión en el punto tres (3) a que "... En aras de un buen servicio y dada la necesidad de reestructuración administrativa de la institución, para lograr mayor efectividad en el desarrollo de nuestras atribuciones legales, concluimos que el Dr. FEDERICO HERRERA ORTÍZ, debía ser retirado del servicio público en el Instituto de Medicina Legal, y reemplazarlo por otra persona cuya capacidad, idoneidad y eficiencia se adecuen a los requerimientos institucionales."

Lo citado es importante desde el punto de vista que es esencial para el desarrollo de una buena administración de justicia y especialmente para el fiel cumplimiento de la misión que tiene el Ministerio Público como ente investigador o de instrucción. Sin embargo, vemos que no se acreditó en el proceso que al tiempo en que se le notificó al Doctor Herrera Ortiz de su destitución del cargo ostentado, el mismo hubiese carecido de capacidad, idoneidad y eficiencia para ejercerlo.

Muy por el contrario, vemos que al tiempo de la puesta en vigencia del Reglamento tantas veces citado, el referido galeno sí reunía los requerimientos institucionales que al efecto le permitieron adecuarse y cumplir con las exigencias de su cargo hasta que fuera destituido. No se probó tampoco la supuesta carencia de cualidades, ni mucho menos cualquier otra situación, inclusive de incompatibilidad con el cargo ejercido, que diera lugar a la decisión adoptada.

Lo anterior, lleva a esta Sala a entender que la actuación administrativa de la Procuraduría General de la Nación no se ajustó plenamente a Derecho, puesto que, la titular de tal dependencia estatal no consideró que el hoy demandante ingresó de manera permanente al Ministerio Público (Instituto de Medicina Legal) tres (3) años y más de tres (3) meses antes de que se promulgara la Resolución N°8 de 9 de septiembre de 1996, emitida por la entidad hoy a su cargo, con la cual se adoptó el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial para el Ministerio Público y, que aún cuando el Código Judicial -el cual no debió citarse o aplicarse de manera supletoria, sino principal- en su artículo 272, establece que a los funcionarios del Órgano Judicial y "... del Ministerio Público, nombrados por lo menos cinco años antes de la promulgación de esta Ley que no cumplan con los requisitos señalados en este Código, se les garantizará estabilidad mientras no incurran en causa que, conforme a la ley, justifique su remoción o separación del cargo que ocupan.", ello no es determinante para que se pueda dar la remoción o destitución bajo los argumentos esbozados.

Al analizar lo anotado en el párrafo anterior, podemos decir, que cuando el entonces Legislador estableció que si el nombramiento se diera, por lo menos cinco años antes de la promulgación, lo hacía precisamente refiriéndose a la Ley de Carrera Judicial, por lo que la frase "por lo menos" -ante el limbo jurídico configurado aún a la fecha de emisión de este fallo, por la no promulgación de la Ley de Carrera Judicial para el Ministerio Público- da sutilmente la oportunidad a quien pretenda aplicar o considerar el referido artículo al tiempo de una decisión como la ejecutada, que tome en cuenta otros aspectos o elementos del servidor público del cual pretende prescindir, tales

como, experiencia, profesionalismo, hoja de vida, capacidad, antigüedad, entre otros, evitando con ello, soslayar los derechos subjetivos del personal a su cargo que en un momento dado se le deba o pretenda aplicar lo dispuesto en el aludido Código.

De tal manera entonces, y sin el ánimo de aislarnos de lo expuesto en líneas previas, tenemos que el criterio legislativo anotado en el artículo 272 antes citado fue recogido en el artículo 7 del precitado Reglamento -aunque un tanto diferente-, y dice que "... En los casos de funcionarios del Ministerio Público nombrados cinco (5) años antes de la vigencia del Código Judicial (1 de Abril de 1987) que no cumplan con los requisitos señalados en el Código Judicial, permanecerán en sus cargos mientras no incurran en causa que conforme a la Ley, justifique su remoción o separación del cargo que ocupan.", es decir, que mientras que el Código Judicial de la República de Panamá, -con más de dos (2) décadas de haberse puesto en vigencia mediante Ley N°23 de 30 de diciembre de 1986, publicada en la Gaceta Oficial N°20,710 de 30 de diciembre de 1986-, hace alusión en el tantas veces citado artículo 272 -aún en nuestros días- a la Carrera Judicial, tal reglamento (adoptado mediante la Resolución N°8 de 9 de septiembre de 1996) lo hace respecto a la vigencia del citado Código, dejando con ello más abierta la brecha para el limbo jurídico que se ha evidenciado desde la puesta en vigencia (v/r.) del Código Judicial y la esperada promulgación de la Carrera Judicial en el Ministerio Público -lo cual aún no se ha dado-.

En conclusión, y como ya a expuesto esta Magistratura, el criterio que emerge es que la actuación administrativa de la Procuraduría General de la Nación no se ajustó a Derecho, dando ello lugar a que se lesionaran los derechos del demandante.

Por todo lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL la RESOLUCIÓN N°060 de 18 de enero de 2005 y su acto confirmatorio contenido en la RESOLUCIÓN N°24 de 7 de marzo de 2005, emitidas ambas por el MINISTERIO PÚBLICO, a través de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, debidamente representada por su titular, con la cual se destituyó al Doctor FEDERICO HERRERA ORTÍZ, con cédula de identidad personal N°4-108-989, del cargo de Médico Forense (N°2013040) en el Instituto de Medicina Legal, según posición N°1301. En consecuencia, reintégrese al referido funcionario al cargo ostentado o a otro análogo según la estructura del Instituto de Medicina Legal y, páguesele todos los derechos y prestaciones legales y salariales que le correspondan hasta el momento de su reintegro. Se niega el resto de las declaraciones pedidas.

NOTIFÍQUESE.

VICTOR L. BENAVIDES P.  
JACINTO CÁRDENAS M. -- ADÁN ARNULFO ARJONA L.--  
JANINA SMALL (Secretaria)

---

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA FIRMA RODRÍGUEZ, VEGA & BARRIOS EN REPRESENTACIÓN DE BORIS OMAR SÁNCHEZ TORRENTE, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N 034 DE 11 DE FEBRERO DE 2005, EMITIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA DE PANAMÁ (IDIAP), EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: JACINTO CÁRDENAS M. -PANAMÁ, VEINTIUNO (21) DE FEBRERO DE DOS MIL OCHO (2008)

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Jacinto Cárdenas M
Fecha:	21 de Febrero de 2008
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	309-05

VISTOS:

La firma forense Rodríguez, Vega & Barrios, actuando en representación de BORIS OMAR SÁNCHEZ TORRENTE, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula por ilegal, la Resolución N° 034 de 11 de febrero de 2005, dictada por el Director General del Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP).