

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1387

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 5 de octubre de 2021

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

El Doctor Luis A. Palacios A., actuando en nombre y representación de **Aurelia Estela Murillo Godoy**, solicitan que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. JD-033-2020 de 9 de diciembre de 2020, emitida por la **Junta Directiva del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Alegato de Conclusión.**

**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 artículo 61 de la Ley No.135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley No.33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

**I. Antecedentes.**

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución No. JD-033-2020 de 9 de diciembre de 2020, emitida por la **Junta Directiva del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses**, mediante la cual Jeancarlos Cádiz Quintero con cédula 4-745-1381, fue declarado el ganador del Concurso de Méritos para ocupar el cargo de Subdirector de Criminalística del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forense, por haber obtenido la mayor puntuación (Cfr. fojas 24-25 y 77 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, **Aurelia Estela Murillo Godoy**, interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido a través de la Resolución No. JD-005-21 de 22 de enero de 2021, que mantuvo en todas sus partes el acto original; pronunciamiento que le fue notificado al apoderado judicial de la actora el 1 de febrero de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 26-27 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 19 de marzo de 2021, **Aurelia Estela Murillo Godoy**, actuando por medio de su apoderado especial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, mediante la cual solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. JD-033-2020 de 9 de diciembre de 2020 y que, como consecuencia de tal declaratoria, se le ordene al **Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forense**, realizar un nuevo acto de concurso de mérito para ocupar el cargo de Subdirector de Criminalística de dicha entidad (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la actora alegó entre otras cosas, lo siguiente: *“La disposición transcrita y mencionada, exige como requisito previo a los aspirantes a participar en un Concurso de Méritos para ocupar el cargo de Subdirector de Criminalística del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la evaluación, homologación, revalida o convalidación de los títulos obtenidos por el concursante en el extranjero, por parte de la Universidad de Panamá, por cuanto es la universidad oficial del Estado elevada a rango constitucional...”* (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, Jeancarlos Iván Cádiz Quintero, por medio de su apoderado especial, compareció al proceso en su calidad de tercero interesado, con la finalidad de contestar la demanda que se examina indicando entre otras cosas, lo que a seguidas se copia: *“... los títulos enumerados son expedidos por la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS) y otros homologados por La (sic) Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), aquello no es razón para desestimarlos sobre la base de lo fundamentado en el artículo 31 de la Ley 69 de 2007, ello en virtud de la supremacía*

*constitucional que respecto de la Ley rige en un Estado Constitucional de Derecho, puesto que como hemos referido la propia Constitución Política, reconoce en equidad e igualdad a todas las Universidades Oficiales sin distinción” (Cfr. foja 41 del expediente judicial).*

Luego de examinar los planteamientos expuestos, este Despacho reitera su posición vertida en la Vista 1045 de 6 de agosto de 2021, por medio de la cual contestamos esta acción señalando que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el acto acusado de ilegal, es decir la Resolución No. JD-033-2020 de 9 de diciembre de 2020, emitida por la **Junta Directiva del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses**, se dictó conforme a derecho, por lo que los razonamientos ensayados por la accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Así las cosas, como quiera que la presente demanda versa sobre la supuesta violación al debido proceso legal; consideramos oportuno realizar una sucinta anotación sobre el alcance de este principio.

En este sentido, debemos **destacar** que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley No. 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 aludida ley 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 Hoyos<sup>1</sup> manifiesta 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*”.

Vale la pena además, **resaltar** lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez<sup>2</sup>, 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, indicando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, como lo son: **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.

Como se desprende de la parte motiva del acto acusado de ilegal, debemos **destacar** que la escogencia de Jeancarlos Cadíz Quintero, como ganador del Concurso de Méritos para ocupar el cargo de Subdirector de Criminalística del **Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses**, obedeció al hecho que, en la sumatoria de la evaluación y calificación de los concursantes, el prenombrado obtuvo una calificación de noventa punto seis por ciento (90.6%), es decir por encima del resto de los participantes. Veamos.

---

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

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

“ ...

Que, al sumar la evaluación y calificación de cada concursante por la Comisión Evaluadora de los Concurstantes con el resultado de la entrevista por la Junta Directiva, se obtiene el siguiente resultado:

CONCURSANTE	CÉDULA	PUNTAJE DE LA COMISION EVALUADORA DE LOS CONCURSANTES	PUNTAJE DE LA ENTREVISTA ANTE LA JUNTA DIRECTIVA	PORCENTAJE TOTAL
Edgardo Berguido	8-306-648	110.5	10	48.20%
Pedro Gonzalez	6-55-1037	41.5	16	42.60%
Lizandro Ramirez	8-242-662	29	11	29.40%
<b>Aurelia Esthela Murillo</b>	<b>8-469-653</b>	<b>131.5</b>	<b>19</b>	<b>71.60%</b>
<b>Jeancarlos Cádiz (sic) Quintero</b>	<b>4-745-1381</b>	<b>206</b>	<b>19</b>	<b>90.60%</b>
Raúl Camargo García	2-127-56	197.5	14	78.40%
Cintia Magdalena Linares	8-382-231	150.5	15	68.40%

**Que Jeancarlos Cádiz Quintero, con cédula de identidad personal 4-745-1381, es el concursante que al obtener el 90.6% del total de la puntuación, debe ser declarado ganador del Concurso de Méritos para ocupar el cargo de Subdirector de Criminalística del instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses por haber obtenido a mayor puntuación en este concurso.**

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, **resaltamos** que en atención a lo indicado por el apoderado especial de la demandante en cuanto a que la Comisión no debió tomar en cuenta los títulos de Maestría y Doctorado de Jeancarlos Cádiz Quintero, por no haber sido homologados por la Universidad de Panamá, tenemos que Ley No. 4 de 16 de enero de 2006, *‘Que reorganiza la Universidad Autonomía de Chiriquí*, establece en su artículo 30 lo siguiente:

**“Artículo 30. Los títulos y créditos expedidos por universidades o instituciones de educación superior extranjeras, serán evaluados, homologados, convalidados o**

revalidados, según sea el caso, por la Universidad Autónoma de Chiriquí, de la manera en que lo disponga esta Ley, el Estatuto y los Reglamentos Universitarios, salvo los casos en que la ley faculte a otra universidad oficial especializada para que realice estas funciones en determinadas áreas del conocimiento que sean de su competencia” (Lo destacado es nuestro).

Tal como se desprende de la lectura de la disposición legal citada, la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), como institución de educación superior, autónoma, oficial y estatal, podía convalidar los títulos de Maestría y Doctorado presentados por Jeancarlos Cádiz Quintero, dentro del concurso.

Lo explicado, cobra aún más relevancia, cuando la entidad demandada en su informe de conducta No. IMELCF-JD-027-2021 de 9 de abril de 2021, señala lo que a continuación se transcribe:

“ ...

Aunado a lo anterior, el concursante **Jeancarlos Cádiz** presentó como parte de los documentos que exigía el Reglamento del Concurso de Méritos, en el artículo número 5, una nota de la Secretaría General de la Universidad Autónoma de Chiriquí, sección de Registro Docente, donde solicita a ese despacho la evaluación de los títulos de Maestría y Doctorado de la Universidad American Andragogy University, con fundamento en lo establecido en el Acuerdo CJU No. 3-2007, de 13 de julio de 2007, *‘Reglamento de reconocimiento evaluación, revalida, convalidación y equivalencia’*, de la Universidad Autónoma de Chiriquí.

...” (Cfr. fojas 33-35 del expediente judicial).

Sobre el tema en debate, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de catorce (14) de febrero de dos mil veinte (2020), ha manifestado lo que a continuación se transcribe:

“ ...

Ciertamente el artículo 99 de nuestro Estatuto Fundamental establece que la fiscalización de las universidades particulares aprobadas oficialmente para garantizar los títulos que éstas expidan, la ejerce la *‘Universidad Oficial del Estado’*; sin embargo, hacer una interpretación estricta, en el sentido que con esta última frase sólo se hace referencia a la Universidad de Panamá, no es cónsono con la realidad histórica, social, educativa y legal que actualmente existe en nuestro país, puesto que, además

de la referida casa de estudios superiores, hoy en día hay cuatro universidades oficiales del Estado.

En efecto, a la fecha, **en Panamá existen cinco universidades oficiales y que son autónomas, a saber:** 1) la Universidad de Panamá (UP), creada mediante Decreto 29 de 29 de mayo de 1935; la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), creada mediante Ley 18 de 13 de agosto de 1981; **la Universidad Nacional Autónoma de Chiriquí (UNACHI)**, creada mediante Ley 26 de 30 de agosto de 1994; la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), creada mediante Ley 40 de 18 de noviembre de 1997; y 5) la Universidad Marítima de Panamá (UMIP), creada mediante Ley 40 de 1 de diciembre de 2005.

**Existiendo entonces más de una universidad oficial del Estado que goza de autonomía, es por ello que el numeral 18 del artículo 4 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, define el término fiscalización, como la *'Actividad de supervisión y seguimiento que realizan las universidades oficiales a las universidades particulares en cuanto al cumplimiento de los planes y programas de estudio aprobados y de la normativa vigente'*, lo cual, de ninguna manera, contrasta con el artículo 99 de nuestra Carta Magna, pues, como hemos visto, la norma acusada respeta el mandato constitucional, en el sentido que es la Universidad Oficial del Estado, que hoy en día no se limita a la Universidad de Panamá, la que fiscaliza las universidades particulares aprobadas oficialmente para garantizar los títulos que éstas expidan. Distinto hubiese sido, si la norma acusada eliminara esta función fiscalizadora, o exceptuara a algunas universidades particulares de someterse a los rigores de la misma, o atribuyera dicha función, además de las universidades oficiales, a algunas universidades particulares; lo cual no ha ocurrido en este caso.**

**Constata el Pleno, que así como el numeral 18 del artículo 4 de la Ley 52 de 2015, acusado de inconstitucional, existen otras disposiciones legales que reconocen la existencia de más de una universidad oficial del Estado, como lo son el artículo 45 de la Ley 24 de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, y el artículo 28 de la citada Ley 52 de 2015, al expresar que la fiscalización de las universidades particulares será realizada por la Universidad de Panamá, en coordinación con el resto de las universidades oficiales, de lo cual se desprende claramente que dicha función no recae únicamente en la Universidad de Panamá...**

...” (Lo destacado es nuestro).

Lo expuesto hasta aquí no hace más que corroborar que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, por lo que no se ha vulnerado el

principio del debido proceso, como de manera equivocada lo asevera la recurrente, razón por la cual solicitamos que los cargos de infracción sean desestimados por la Sala Tercera.

### **III. Actividad Probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la recurrente para demostrar a la Sala Tercera la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Pruebas No. 428 de tres (3) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)**, se admitió a favor de la demandante los documentos visibles en las fojas 13-22, 25-35, 26-27, 28-30, entre otros (Cfr. fojas 107-111 del expediente judicial).

Por otra parte, se admitió la **prueba aducida por este Despacho** consistente en la copia autenticada del expediente que guarda relación con este caso, misma que fue solicitada a través del **Oficio No. 2162 de 15 de septiembre de 2021**; y que fue remitida por la entidad demandada al Tribunal mediante la Nota No.PGN-SS-195-2021 de 22 de septiembre de 2021 (Cfr. fojas 115 y 116 del expediente judicial).

Como puede observarse, **la actora se ha limitado a aducir como medios de pruebas aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a acreditar que los actos acusados carecen de validez**; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la accionante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el **Auto de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la**

**legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas, debido a que como lo establece el artículo 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:**

...

**Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.**

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, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones..." (Énfasis suplido).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por el Doctor Luis A. Palacios A., actuando en nombre y representación de **Aurelia Estela Murillo Godoy**, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución No. JD-033-2020 de 9 de diciembre de 2020**, emitida por la **Junta Directiva del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses**, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**



María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**

Expediente 253262021