

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 091

Panamá, 1 de febrero de 2021

Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción.

La Magíster Isaura Rosas, actuando en representación de Mileyka Zulay Araúz Martínez, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 276 de 14 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, así como su acto confirmatorio, y 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, los contestamos de la siguiente manera:

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

Segundo: Es cierto; por tanto, lo acepto (Cfr. fojas 59-60 del expediente judicial).

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.

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

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

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

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

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

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

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

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

La apoderada judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 2 (numeral 49), 5, 127, 159, 160 y 163 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, de Carrera Administrativa, adoptado sistemáticamente junto con sus modificaciones por medio del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, los que en su orden señalan, el concepto de servidores públicos de libre nombramiento y remoción; que la carrera administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y será fuente supletoria de derecho para aquellos servicios públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales; que los servidores públicos quedarán retirados de la administración pública, entre otras causas, por destitución; que debe recurrirse a la destitución cuando se ha hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario; que establece las conductas que admiten la destitución directa; y que el documento que señale o certifique la acción de destitución, debe incluir la causal de hecho y de derecho por la cual se ha procedido a la misma y los recursos legales que le asisten al servidor público destituido (Cfr. fojas 7-9, 14 del expediente judicial);

B. El artículo 629 (numeral 18), del Código Administrativo de la República de Panamá, norma que señala que corresponde al Presidente de la República como suprema

autoridad administrativa, remover a los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 9 del expediente judicial);

C. Los artículos 155 (numeral 1) y 201 (numeral 1) de la Ley 38, que regula el Procedimiento Administrativo general, que en su orden señalan, que los actos administrativos que afecten derechos subjetivos serán motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho; y que desarrolla el concepto de acto administrativo (Cfr. foja 10-11 del expediente judicial);

D. El artículo 88 de la Resolución ALP-29-ADM-99 de 20 de agosto de 1999, que adopta el Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el cual establece cuando se aplica la destitución al servidor público como medida disciplinaria (Cfr. foja 12 del expediente judicial);

E. El artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, el cual señala que los profesionales idóneos de las Ciencias Agrícolas sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial); y

F. El artículo décimo quinto del Decreto Ejecutivo 265 de 24 de septiembre de 1968, norma que indica que le corresponde al Consejo Técnico Nacional de Agricultura determinar si existen razones de incompetencia física, moral o técnica por las cuales las agencias estatales pueden separar o destituir profesionales agrícolas idóneos a su servicio (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

**III. 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 Decreto de Personal 276 de 14 de octubre de 2019, emitido por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, mediante el cual

se dejó sin efecto el nombramiento de **Mileika Zulay Araúz Martínez** del cargo que ocupaba como Secretaria I, en dicha entidad (Cfr. fojas 59-60 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la afectada presentó en tiempo oportuno un recurso de reconsideración, mismo que, fue contestado mediante Resolución OAL-187-ADM-20 de 16 de julio de 2020, y notificado el 18 de septiembre de 2020 (Cfr. copia autenticada de la resolución aportada por la Procuraduría de la Administración).

En virtud de lo anterior, **Mileika Zulay Araúz Martínez**, ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, el acto administrativo impugnado, así como su acto confirmatorio, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios que haya dejado de percibir hasta la fecha en que se haga efectiva su restitución (Cfr. foja 2-3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la actora manifiesta que su representada no era una servidora pública de libre nombramiento y remoción, debido a que la misma no estaba adscrita al despacho superior, por lo que no puede ser considerada como personal de confianza; y que su mandante ingresó a la entidad como secretaria; sin embargo, ejercía funciones de técnica en administración agropecuaria (Cfr. fojas 7-15 del expediente judicial).

Igualmente, la apoderada judicial de la actora manifiesta que se vulneraron las formalidades y preceptos legales, ya que no fue amonestada ni sancionada, y tampoco se le tramitó procedimiento disciplinario alguno que pudiera justificar la desvinculación de su representada en el cargo que ocupaba; aunado al hecho que el Decreto de Personal 276 de 14 de octubre de 2019, acusado de ilegal, no está motivado, razón por la cual, a su juicio, el acto administrativo en cuestión fue emitido en violación a los principios del debido proceso y estricta legalidad (Cfr. fojas 7-15 del expediente judicial).

Finalmente, indica que su representada es una profesional de las Ciencias Agrícolas y, como tal, sólo podía ser destituida por razones de incompetencia física, moral o técnica; que el Consejo Técnico Nacional de Agricultura no participó en la investigación que se debe hacer en estos casos, así como tampoco se cumplió con el requisito de consultarlo conforme a los preceptos legales establecidos en la Ley 22 de 1961 (Cfr. fojas 7-15 del expediente judicial).

Frente a los argumentos expuestos por la demandante, este Despacho procederá a analizar los cargos de infracción formulados en contra del Decreto de Personal 276 de octubre de 2019, advirtiendo que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el actor con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Conforme advierte este Despacho, el acto demandado fue emitido por el Presidente de la República, quien en su calidad de máxima autoridad administrativa, se encuentra facultado para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre nombramiento y remoción, sin que tal situación implique la infracción de los principios del debido proceso y estricta legalidad, según se desprende del artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, que establece lo que citamos a continuación:

**Artículo 629.** Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

**18. Remover los empleados de su elección,** salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción." (Lo destacado corresponde a este Despacho).

De igual manera, vale la pena aclarar que la recurrente no gozaba de estabilidad laboral porque no era una funcionaria de carrera administrativa, siendo esto la condición tradicional que le otorga la estabilidad laboral al servidor público, una vez haya cumplido

con los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que le permita su eventual acreditación al puesto de carrera, incorporándose de manera ordenada y gradual y se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

Por tal motivo, para desvincularla del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa y luego accedió a la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que mal puede argumentar la recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda, ya que, reiteramos, en este caso la remoción de la prenombrada encuentra sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.

Otro de los argumentos que manifiesta la actora en su escrito de demanda, gira en torno al hecho que antes de proceder a la emisión del acto acusado, la entidad demandada omitió elevar una consulta al Consejo Técnico de Agricultura; organismo que, según su criterio, debió hacer las investigaciones preliminares y, posteriormente, recomendar a la autoridad nominadora las acciones disciplinarias pertinentes.

Esta Procuraduría observa que tales argumentos carecen igualmente de sustento; ya que el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, creado por la Ley 22 de 1961, tiene por finalidad vigilar y apoyar a todos los profesionales de las Ciencias Agrícolas con respecto al adecuado ejercicio de sus funciones, pudiendo amonestarlos en forma verbal o por escrito, así como suspender temporal o indefinidamente los certificados de idoneidad de ese gremio en razón del incumplimiento de la ley y los reglamentos que rigen esa

---

disciplina. Sin embargo, en el caso bajo análisis es relevante destacar que el actor no fue removido del cargo por haber incurrido en alguna de las causales de destitución que establece esa ley, lo que hubiera dado lugar a que ese organismo técnico pudiera entrar a investigar alguna falta que se le hubiera atribuido a la demandante. Por el contrario, Mileika Zulay Araúz Martínez fue separada definitivamente del cargo como consecuencia de la potestad discrecional de la autoridad nominadora, al estar ocupando al momento de ocurrir este evento una posición que, reiteramos, es de libre nombramiento y remoción; razón por lo que los cargos de infracción a los artículos 10 de la Ley 22 de 1961; décimo quinto del Decreto Ejecutivo 265 de 1968, y 146 (numeral 1) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, deben ser desestimados por esa Sala Tercera, según su criterio expresado en la Sentencia de 13 de febrero de 2012 que dice:

“... ”

**Tampoco pueden tener lugar las alegaciones hechas en torno a la violación del contenido del artículo 10 de la Ley N°22 de 30 de enero de 1961, en concomitancia con el contenido del artículo 15 del Decreto N°265 de 24 de septiembre de 1968, por cuanto que, tanto tal Ley, como dicho Decreto no son el medio legislativo creado con normas que permitan a un profesional de las Ciencias Agrícolas gozar de estabilidad en el cargo que ostente por el sólo hecho de ser profesional en tal campo o ciencia.**

... Por lo anotado vale decir que, cierto es que en la Ley N°11 de 1982, específicamente en su artículo 2 se dispuso que los profesionales de las ciencias agrícolas se regirían por lo que se denomina ‘Escalafón del Profesional de las Ciencias Agrícolas’, que tal Ley establece y regula. Sin embargo, es importante que se tenga claro que una cosa, es el Escalafón mediante el cual se beneficiarían tales profesionales una vez cumplieren con los niveles académicos a que se hace referencia en dicha Ley y a los años de experiencia en tal campo y, otra cosa, es el deber que tiene quien ostente la calidad de funcionario público de regirse por un sistema o concurso de méritos para su ingreso al servicio de una entidad estatal, como se manda desde la propia Constitución Política, deber que hemos visto, no se ha cumplido en gran cantidad de casos que han cursado por esta Sala -reiteramos-, muy a pesar de que, si bien es cierto, ello forma parte de los objetivos

anotados en el numeral 2 del artículo 3 de la aludida Ley N°11.

En otras palabras, cierto es que, a tenor de la precitada norma constitucional, tanto el nombramiento como la remoción de un funcionario público al servicio del Estado no debe ser potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, pero no es menos cierto que cuando no se esté amparado por una carrera o Ley especial que haga clara alusión a la forma de ingreso al servicio público de cualesquiera profesional, indistintamente del campo, arte o ciencia que ejerza, no se pueda tener su cargo o posición de aquellos denominados de libre nombramiento y remoción, pues ha quedado claro que si no se demuestra que el ingreso se diere previo cumplimiento de un concurso de méritos, requisito tan esencial que en estas casi dos (2) últimas décadas de nuestra vida republicana se ha procurado cumplir para que tengamos una administración pública con personal que cumpla con los estándares fijados para estos nuevos tiempos; no puede tener lugar la alegación de estabilidad e inamovilidad en el cargo que se ostente" (Lo resaltado es nuestro).

Aunado a lo anterior y en atención a los señalamientos de la apoderada legal de la demandante, en cuanto sugiere que su patrocinada estaba amparada por la Carrera Agropecuaria, advertimos de manera reiterativa, que en todo caso para gozar de los beneficios legales o constitucionales de la citada carrera, la funcionaria demandante tendría que demostrar que ingresó a la entidad a través del sistema de méritos y concursos, de lo contrario, y ante esta situación, la señora **Mileika Zulay Araúz Martínez**, no estaba amparada por derecho a la estabilidad, lo que lleva a que su condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción, dependiendo directamente de la voluntad discrecional de la autoridad nominadora.

Con respecto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Mileika Zulay Araúz Martínez**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir

un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

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

Por último, es necesario advertir que en el acto objeto de reparo, quedó claramente dispuesto en el artículo segundo de su parte resolutive que, cito: *“Reconocer al servidor público las prestaciones económicas que por ley le corresponda”*, de lo que se infiere, sin lugar a dudas, que la entidad demandada jamás ha desconocido pagarle a Mileika Zulay Araúz Martínez, lo que por derecho le corresponde, por lo que, solicitarle a la Sala Tercera, que ordene al Ministerio de Desarrollo Agropecuario tal pretensión, no es cónsono con el reclamo de las prestaciones laborales que hoy efectúa la recurrente (Cfr. foja 59 del expediente judicial).

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal 276 de 14 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

#### IV. Pruebas:

A. Esta Procuraduría **objeta**, todas las pruebas que obran de fojas 20-23, 26, 27, 29 y 42-49 del expediente judicial, puesto que las mismas incumplen el requisito de autenticidad preceptuado en el artículo 833 del Código Judicial, que señala claramente que *“los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código...Las reproducciones deberán ser autenticadas por el*

*funcionario público encargado de la custodia del original...*" (Cfr. fojas 20-23, 26, 27, 29 y 42-49 del expediente judicial);

B. Se **aporta** la copia autenticada de la Resolución OAL-187-ADM-20 de 16 de julio de 2020, con la constancia de su notificación; y

C. 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 el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 784452020