

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación  
de la demanda.

Vista Número 575

Panamá, 23 de julio de 2020

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal, actuando en nombre y representación de **Isidro Yoel Bernal Pérez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DM 0577 de 26 de noviembre de 2019, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, su acto confirmatorio y que 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 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, se acepta (Cfr. foja 21 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 22-26 del expediente judicial).

**Décimo segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 27-28 del expediente judicial).

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

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

**Décimo quinto:** Lo omitió el demandante.

**Décimo sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

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

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

El apoderado judicial del demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe Las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 127, 153, 161 y 162 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, mismos que, respectivamente, señalan los casos en los que el servidor quedará retirado de la Administración Pública; que la persecución de las faltas administrativas prescribe a los sesenta (60) días de entrar el superior jerárquico inmediato del funcionario público en conocimiento de la comisión de los actos señalados como causales de destitución directa; la formulación de cargos por escrito en contra del servidor; y que concluida la investigación, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico presentarán un informe a la autoridad nominadora en el que expresarán sus recomendaciones (Cfr. fojas 9-12 del expediente judicial);

**B.** Los artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que, en su orden, se refieren a los principios que informan el procedimiento administrativo general; y que serán motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial);

**C.** Los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, mismos que, se refieren, a que la aplicación de las sanciones disciplinarias deberán ser el resultado final de un procedimiento administrativo donde se hayan investigado los hechos; y que no se aplicarán sanciones disciplinarias en los casos en que la actuación del servidor público se haya enmarcado en el cumplimiento de los deberes y en el ejercicio de los derechos que le hayan sido reconocidos en la Ley, en el presente decreto y demás reglamentaciones (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial);

D. Los siguientes artículos del Reglamento Interno del Ministerio de Ambiente, aprobado mediante la Resolución DM 0127-2016 de 4 de abril de 2016, mismos que se refieren a:

d.1. El artículo 88 el cual establece que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de sus deberes, y por la violación de derechos y prohibiciones (Cfr. foja 15 del expediente judicial);

d.2. El artículo 98 (acápito d): que detalla las sanciones disciplinarias que se aplicarán por la comisión de una falta administrativa (Cfr. foja 15 del expediente judicial);

d.3. El artículo 102 (numeral 6) que establece como falta de máxima gravedad alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la presentación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial);

d.4. El artículo 103 que dispone que la aplicación de sanciones disciplinarias deberá estar precedida por una investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos (Cfr. foja 17 del expediente judicial);

d.5. El artículo 104 que expresa que la investigación sumaria de los hechos que conlleven a la aplicación de sanciones disciplinarias al servidor público, deberá practicarse con la mayor celeridad de manera que se cumplan los plazos establecidos para la presentación del informe (Cfr. foja 17 del expediente judicial);

d.6. El artículo 105 que indica que una vez rendido el informe si se encuentra que los hechos están demostrados y se ha cumplido con el procedimiento establecido se procederá a aplicar la sanción (Cfr. foja 18 del expediente judicial); y

E. El artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, cuya palabra "sólo" fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, el cual señala que los profesionales en ciencias agrícolas podrán ser destituidos por razón de incompetencia física, moral o técnica (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

### III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De la lectura del expediente que se examina, se tiene que el acto acusado lo constituye la Resolución DM 0577 de 26 de noviembre de 2019, emitida por el Ministerio de Ambiente, a través de la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Isidro Yoel Bernal Pérez**, del puesto de Agrónomo I (2) que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el accionante interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución DM 0663-2019 de 24 de diciembre de 2019, que mantuvo en todas sus partes la resolución impugnada, de la cual se notificó el 27 de diciembre de ese año, agotándose de esa manera, la vía gubernativa (Cfr. fojas 22-26 y 27-28 del expediente judicial).

El 12 de febrero de 2020, **Isidro Yoel Bernal Pérez**, actuando por medio de apoderado judicial, presentó ante la Sala la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que el actor solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada; así como su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en el Ministerio de Ambiente y, por ende, se proceda al pago de los salarios que haya dejado de percibir (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del recurrente argumenta que, a su juicio, la entidad demandada antes de dejar sin efecto su nombramiento, estaba en la obligación de instaurarle una investigación disciplinaria; a darle la oportunidad de defenderse y de presentar las pruebas que a bien tuviera. Añade, que **Isidro Yoel Bernal Pérez**, era un funcionario permanente, ya que había laborado en el Ministerio de Ambiente por más de seis (6) años, por lo tanto, gozaba de estabilidad en el cargo de Agrónomo (Cfr. fojas 10-11, 12 y 13 del expediente judicial).

Continúa exponiendo el abogado del accionante, que el acto objeto de controversia, se dictó vulnerando el debido proceso y el principio de estricta legalidad en perjuicio de **Isidro Yoel Bernal Pérez**. Agrega, que su representado se encontraba amparado bajo la ley de las Ciencias Agrícolas, de allí que únicamente se le podía destituir por razones de incompetencia física, moral o técnica con

la previa autorización del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (Cfr. fojas 13-14 y 18 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado de **Isidro Yoel Bernal Pérez**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Según se desprende de la Resolución DM 0663-2019 de 24 de diciembre de 2019, confirmatoria del acto objeto de reparo, el regente de la institución demandada señaló que se dejó sin efecto el nombramiento de **Isidro Yoel Bernal Pérez**, porque cito: *"el cargo que ocupó el recurrente fue otorgado por disposición discrecional de la autoridad nominadora, por tanto, dicho servidor público no goza de estabilidad en el mismo"* (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

En ese sentido, resulta importante indicar que la medida adoptada por la entidad, a la que nos hemos referido en el párrafo que precede, se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora, que en este caso es el Ministro de Ambiente, para nombrar y remover libremente 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 ubicaba **Bernal Pérez**, en la institución demandada (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Al respecto, el artículo 7 (numeral 8) de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, "Que crea el Ministerio de Ambiente", le otorga al regente de la entidad trasladar, separar y **remover**, entre otras funciones al personal subalterno. Veamos.

**"Artículo 7. El Ministro de Ambiente tendrá las siguientes atribuciones:**

...

**8.** Nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, **remover al personal subalterno** e imponerle las sanciones del caso, de acuerdo con las faltas comprobadas.

..." (Lo destacado es nuestro).

En ese orden de ideas, vemos que el artículo 8 del Reglamento Interno de la entidad demandada, aprobado mediante la Resolución 0127-2016 de 4 de abril de 2016, establece que el

Ministro o Ministra de Ambiente, en su condición de autoridad nominadora es la responsable de la conducción técnica y administrativa de la institución.

Para una mejor ilustración nos permitimos transcribir la citada norma.

**“Artículo 8. DE LA AUTORIDAD NOMINADORA:**

**El Ministro o Ministra de Ambiente en su condición de autoridad nominadora es el responsable de la conducción técnica y administrativa de la institución** y delegará en las unidades administrativas de mando superior las funciones de dirección que correspondan a los objetivos institucionales de conformidad con la Ley” (La negrita es de este Despacho).

En ese escenario, vale la pena destacar que en el Informe de Conducta suscrito por el Ministro de Ambiente, se dejó plasmado, repetimos, que la remoción de **Isidro Yoel Bernal Pérez**, tuvo lugar, ya que ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción pues, en su expediente de personal no consta que ingresó a la entidad por un concurso de mérito (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

De lo anotado, se puede colegir que el demandante no ha acreditado estar amparado en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral, de ahí que el Ministro de Ambiente haya dejado sin efecto el cargo que ejercía en la institución.

Por tal motivo, para desvincular del cargo al ex servidor público no era necesario invocar causal alguna, tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de algún trámite disciplinario; puesto que bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a defensa, por medio de los correspondientes recursos, tal como sucedió y así poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, ya que reiteramos, en este caso la remoción de **Isidro Yoel Bernal Pérez**, encuentra sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de alguna manera, constituya una violación a sus garantías judiciales; por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de 24 de julio de 2015, que dispone lo siguiente:

“Reasumido el recorrido procesal de la presente causa, revisando y analizando el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido la garantía de la motivación del acto administrativo, infringiéndose así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento, pues:

1. Omite **motivar por qué se le aplica una causa disciplinaria** al señor Renzo Sánchez, estableciendo los motivos de hecho y derecho, que llevaron a la administración a tomar la decisión de destitución luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observan las garantías procesales que la amparan.

2. Omite hacer una **explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en el caso de oportunidad y conveniencia** y;

3. Obvia señalar los **motivos facticos jurídicos que apoya la decisión**” (Lo resaltado es nuestro).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el considerando del 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 desvinculación del recurrente no fue producto de la interposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga, por lo que no se requería un procedimiento disciplinario.

En relación al planteamiento que hace **Isidro Yoel Bernal Pérez**, en el sentido que era un funcionario permanente dentro del Ministerio de Ambiente, para este Despacho resulta necesario destacar la clara diferencia que existe entre las expresiones “permanencia y estabilidad”, sobre la cual ya se pronunció la Sala Tercera en el Auto de 19 de noviembre de 2004, en el cual, utilizando los términos que a continuación se citan, hace una distinción en cuanto a estos dos conceptos:

“ ...

Debe aclararse el hecho de que la **condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente su estabilidad... Es decir, que un funcionario nombrado con**

**carácter 'permanente' es susceptible de destitución en base al criterio discrecional de la entidad nominadora...**

**Para obtener estabilidad en el cargo es necesario formar parte del Régimen de Carrera Administrativa, ya sea por concurso de méritos, ingreso automático (tal como ocurre en este caso) o cualquier otra forma de ingreso que establezca la Ley..."** (Lo destacado es nuestro).

De acuerdo con lo expuesto en esta Sentencia, resulta válido concluir que aunque **Isidro Yoel Bernal Pérez**, estuvo nombrado, con carácter permanente, y tomando en cuenta que se pudiera entender que gozaba de estabilidad por haber laborado en la entidad demandada por más de seis (6) años, haciéndolo de manera continua e ininterrumpida; lo cierto es, que **el actor carecía de estabilidad en el cargo del cual se le dejó sin efecto**; puesto que tal como lo ha señalado el Tribunal, él tenía que haber accedido al mismo a través del **mecanismo de concurso de méritos o en otra forma prevista por la ley que regula esa Carrera Administrativa, circunstancia que de manera alguna se encuentra acreditada en autos.**

Sobre el tema en debate, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de fecha 15 de octubre de 2015, ha manifestado lo siguiente:

**"Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos.** El funcionario nombrado con carácter 'permanente', implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición. Si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de resolución 'ad nutum', es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad" (La negrita es de esta Procuraduría).

A juicio de este Despacho, del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, así como de los Fallos transcritos, se aprecia que si bien **Isidro Yoel Bernal Pérez**, tenía un nombramiento permanente, esta situación no le da la condición de funcionario de carrera al momento de su destitución, por lo que no ostentaba derecho a la estabilidad en virtud de un régimen de carrera, por consiguiente, el cargo ocupado por el actor quedó a disposición de la autoridad nominadora.

Por último, y en lo que respecta a las alegaciones del ex servidor público, en cuanto a que la Ley 22 de 30 de enero de 1961, le otorgaba estabilidad a los profesionales de las Ciencias Agrícolas; la Sala Tercera en el Auto de 10 marzo de 2014, expresó lo siguiente:

**“ ... La Sala ha señalado reiteradamente que si bien la Ley 22 de 30 de enero de 1961 instaura un régimen aplicable a los profesionales de las ciencias agrícolas que presten servicio a las instituciones del Estado, la misma no confiere estabilidad en el cargo a dichos funcionarios, puesto que el tema específico de la estabilidad de los servidores públicos, se encuentra regulado en la Ley 9 de 20 de junio de 1994 por la cual se instituyó la denominada Carrera Administrativa. Dicha Ley dispone todo lo relativo a los requisitos que deben reunir los servidores públicos para gozar del acceso a la estabilidad, destacándose como condición principal para gozar de ese status que el servidor público ingrese a la carrera administrativa por medio de un concurso de méritos de la respectiva institución.**

...” (La negrita es de este Despacho).

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DM 0577 de 26 de noviembre de 2019**, emitida por el Ministerio de Ambiente, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante.

**IV. Pruebas.** Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente de personal de **Isidro Yoel Bernal Pérez**, que guarda relación con este caso.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por el actor.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General