

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 600

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 3 de junio de 2016

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

La Magister Isaura Rosas, actuando en nombre y representación de **Helder Aram Peralta Peña**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 0275 de 24 de marzo de 2015, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.**

**Señor 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 el propósito 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 14 del expediente judicial).

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 15 - 18 del expediente judicial).

**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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

**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.

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

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

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

La apoderada judicial del demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 2, 5 y 126 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, los cuales refieren respectivamente lo siguiente: la definición de servidores públicos de libre nombramiento y remoción, que son aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan; la Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales; y el servidor público quedará retirado de la Administración Pública por los casos siguientes: renuncia escrita del servidor público debidamente aceptada, reducción de fuerza, destitución, invalidez o jubilación, de conformidad con la ley (Cfr. fojas 7 - 9 del expediente judicial y las páginas 5-7 y 27 de la Gaceta Oficial 26,134 de 26 de septiembre de 2008).

**B.** Los artículos 87, 88 y 89 del Reglamento Interno de la institución, aprobado mediante la Resolución 0041 de 31 de agosto de 1999, los cuales, respectivamente, señalan

que: el servidor público manifestará por escrito, en forma libre y espontánea su decisión de separarse permanentemente del cargo. La renuncia será aceptada por el Administrador o la Administradora del Ambiente; la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones; y el servidor público podrá acogerse a la jubilación o a pensión por invalidez bajo las condiciones y términos establecidos en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial y las páginas 8-10 de la Gaceta Oficial 23,894 de 27 de septiembre de 1999).

**C.** El artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, mediante la que se dictan disposiciones relativas a la prestación de servicios profesionales en ciencias agrícolas, cuyo texto dice: Los profesionales idóneos al servicio del Estado sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica. En cada caso particular, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura hará las investigaciones necesarias para establecer la veracidad de los cargos, oyendo a las partes. El Consejo Técnico Nacional de Agricultura decidirá y solicitará lo conducente al Órgano Ejecutivo si se hubiere cometido infracción al artículo de esa Ley (Cfr. fojas 9 - 10 del expediente judicial y la página 3 de la Gaceta Oficial 14,341 de 9 de marzo de 1961).

**D.** El artículo 15 del Decreto Ejecutivo 265 de 24 de septiembre de 1968, por el cual se aprueba el Reglamento Interno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, el cual señala que las decisiones del Consejo se tomarán siempre por mayoría absoluta de sus miembros (Cfr. fojas 10 - 11 del expediente judicial y la página 4 de la Gaceta Oficial 16,206 de 25 de septiembre de 1968).

**E.** El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2014, que establece el Régimen de estabilidad laboral para los Servidores Públicos, el cual dispone que los servidores públicos al servicio del Estado nombrados en forma permanente o eventual, ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna de las carreras que establece el artículo

305 de la Constitución Política de la República, gozarán de estabilidad laboral en su cargo y no podrán ser despedidos sin que medie alguna causa justificada prevista por la ley y según las formalidades de ésta. A los servidores públicos amparados por este artículo, no les será aplicable la discrecionalidad de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 11 - 12 del expediente judicial y la página 63 de la Gaceta Oficial 27446-B de 31 de diciembre de 2013).

### **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 las constancias que reposan en Autos, a través de la Resolución 0275 de 24 de marzo de 2015, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, se destituyó a **Helder Aram Peralta Peña**, de su cargo de Técnico Audiovisual I con funciones Ingeniero Forestal en la Administración Regional de Chiriquí (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con los actos administrativos en referencia, **Peralta Peña**, presentó ante la autoridad demandada el recurso de reconsideración, que fue resuelto mediante la Resolución 0206 de 9 de junio de 2015, a través de la que se mantuvo en todas sus partes la resolución acusada. Esa resolución le fue **notificada a la interesada el 21 de julio de 2015** (Cfr. fojas 15-18 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el demandante a través de su apoderada judicial acudió a la Sala Tercera **el 14 de septiembre de 2015**, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la resolución administrativa a través de la cual se le destituyó; y como consecuencia de tal declaratoria se le reintegre y se le realice el pago del salario dejado de percibir (Cfr. foja 2-13 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial del actor manifiesta en la parte medular de su demanda, que el acto acusado contempla la figura de remoción lo que, según señala, no es una causal de separación o de retiro del servidor público contemplado en la Ley de Carrera Administrativa sino la destitución, y que el Reglamento Interno de la

institución establece en su artículo 88 que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público y bajo ningún concepto dispone la facultad de remoción del ente nominador sino que establece la consecución de sanciones progresivas hasta llegar a la destitución lo que guarda relación con el artículo 11 de la ley de la entidad que indica que la remoción y sanciones serán de acuerdo a las faltas comprobadas; sin embargo a su mandante jamás se le sancionó (Cfr. foja 7-8 del expediente judicial).

Continúa la apoderada judicial del recurrente, indicando que la actuación administrativa de remoción de su representado vulnera la Ley 22 de 1961, que lo ampara como profesional de las Ciencias Agrícolas al servicio del Estado, los que sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica, con la participación del Consejo Técnico; y, en ese mismo contexto, invoca el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, argumentando que al aplicarse la figura de personal subalterno y de servidor público su poderdante tampoco podía ser destituido pues dicha norma le otorga estabilidad laboral en su cargo y no puede ser despedido si causa justificada (Cfr. fojas 10 - 12 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la accionante 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:

Esta Procuraduría observa que la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy el Ministerio de Ambiente, a través de su Informe de Conducta, aclara lo siguiente: *“Que la remoción del señor **HELDER ARAM PERALTA PEÑA**, tiene lugar porque se considera que tiene una posición de libre nombramiento y remoción, debido a que en el expediente del señor **PERALTA**, no consta que haya ingresado al servicio público por un proceso de concurso de mérito”* (Cfr. fojas 33 a 36 del expediente judicial).

Bajo esa misma premisa, la entidad demandada advierte en dicho Informe de Conducta que basa su postura en el análisis del tratamiento que la Sala Tercera ha dado a los procesos de remoción de servidores que ostentan idoneidad de alguna de las Ciencias

Agrícolas y **cuya postura mayoritaria de sus fallos, llevan a concluir que la Ley 22 de 1961, por si misma no da estabilidad** y cito:

‘Ciertamente la Ley 22 de 1961 establece un régimen especial de estabilidad para los profesionales idóneos de las Ciencias Agrícolas, entre las que se cuenta la especialidad de Dasonomía (ver Art. 1 ibídem), que ostenta el señor RODOLFO JAÉN. Sin embargo, esta Sala ha manifestado de manera reiterada (cfr. sentencias de 8 de mayo de 1998; 30 de agosto de 1999 y 3 de julio de 2000, entre otras), que **dicha estabilidad se encuentra sujeta a la competencia del funcionario público, y que esta se comprueba en la medida que el servidor haya accedido al cargo a través de un concurso de méritos o selección.**

Así en una línea jurisprudencial sistemática, esta Corporación Judicial ha insistido en que **el derecho consagrado en el artículo 10 de la Ley 22 de 1961, se dirige a la protección de aquellos trabajadores de las ciencias agrarias, que por haber ingresado al cargo por razón de un concurso de méritos, queden amparados como funcionarios de carrera y en consecuencia se les garantice la aplicación de un procedimiento disciplinario**, en caso de disponerse su destitución (Resolución 7 de febrero de 2002, Corte Suprema de Justicia, Sala Tercer).

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 mérito en la respectiva institución.** Sentencia Contencioso de Plena Jurisdicción, del 10 de marzo de 2014.’ (Lo resaltado es nuestro).

Al respecto, es pertinente advertir que según el mismo Informe de Conducta, la entidad nominadora encuentra su fundamento en los artículos 300, 302 y 305 de la Constitución, cuyo texto dice:

“**Artículo 300:** Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución. Los servidores públicos se registrarán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos

estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.”

“**Artículo 302:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascenso, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley. Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito. los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa.”

“**Artículo 305:** Se instituyen las siguientes carreras en los servicios públicos conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa.
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.”

De la lectura anterior se puede inferir, tal y como lo expuso el Ministerio de Ambiente en su informe, que los servidores públicos se regirán por un sistema de méritos y la estabilidad se condicionará a la competencia, lealtad y moralidad en el servicio (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

Por otra parte, el artículo 302 constitucional es muy claro al señalar que para que haya un nombramiento de Carrera Administrativa sin distinguir cuál, se realizará con base en el sistema de méritos y en concordancia con el Texto Único de la Ley 9 de 1994, cuyo proceso para ingresar se llama Proceso Ordinario de Ingreso y que, con sustento en el mismo, uno de los atributos del servidor público es la estabilidad laboral (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

Expuesto lo anterior, nos corresponde advertir que el ingreso de **Helder Aram Peralta Peña**, a la institución **fue de forma discrecional**; es decir, sin cumplir con los

procedimientos establecidos en la Ley de Carrera Administrativa; por lo que, al no haber accedido mediante un sistema de concurso de méritos o selección, el mismo **no forma parte de una carrera pública que le garantizara la estabilidad laboral, de ahí que el cargo que ocupaba en la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, era de libre nombramiento y remoción; en tal sentido carecen de asidero jurídico los argumentos señalados por el ex servidor, en cuanto a las normas que aduce infringidas.**

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 25 de febrero de 2015, señaló lo siguiente:

“ ...

**Igualmente no se observa en el expediente que la demandante haya pasado por algún procedimiento de selección de personal, por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba, por lo que no se encuentra en la categoría de servidor público de carrera, sino de libre nombramiento y remoción, quedando su cargo bajo la potestad discrecional de la Administración, y no requiriendo un procedimiento administrativo sancionador.**

Por las razones expuestas, no se encuentra, probado por el cargo de violación por aplicación indebida del artículo 24 del Decreto de Gabinete No.224 de 16 de julio de 1969, **ya que el funcionario es de libre nombramiento y remoción, y el Director General de la Lotería Nacional de Beneficencia, en uso de su facultad discrecional, como autoridad nominadora, realiza el acto de destitución de la demandante.**

...” (La negrita es nuestra).

En relación con la vulneración de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, la entidad nominadora advierte que el demandante no hizo su solicitud de reintegro amparándose en dicha norma, y así se observa en el recurso de reconsideración presentado por **Helder Aram Peralta Peña**; por lo que, mal se hubiese pronunciado el Ministerio de Ambiente sobre una norma no invocada (Cfr. foja 19 - 22 y 35 del expediente judicial).

En virtud del análisis de las piezas procesales contenidas en el proceso que ocupa nuestra atención, esta Procuraduría es del criterio que la entidad demandada actuó conforme a los elementos legales y jurídicos que reposaban en el expediente administrativo

y otorgó todas las oportunidades procesales conforme a las garantías fundamentales que la norma prevé, por lo que de igual forma dichos cargos de infracción deben desestimarse.

De lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 0275 de 24 de marzo de 2015**, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, a través de la cual se destituyó a **Helder Aram Peralta Peña**.

**IV. Pruebas.** Se **aduce** como prueba de esta Procuraduría, la copia del expediente de personal, que guarda relación con este caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

**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**

Expediente 647-15