

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 701

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 28 de agosto de 2015

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.  
(Sumario)**

La Magíster Isaura Rosas, actuando en representación de **Christopher González Rodríguez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución AG-0122 de 23 de febrero de 2015, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente**, 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 cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

**Cuarto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

**Sexto:** No consta; 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.** El artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, el cual establece que los profesionales idóneos de las Ciencias Agrícolas sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

**B.** El artículo décimo quinto del Decreto 265 de 24 de septiembre de 1968, norma que señala 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 a los profesionales agrícolas idóneos a su servicio (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

**C.** Los artículos 2, 5 y 126 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, los que, de manera respectiva, indican la definición de servidores públicos de libre nombramiento y remoción; que la Carrera Administrativa constituye fuente supletoria de Derecho para aquellos funcionarios que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales; y las formas en que un servidor público es retirado de la Administración Pública (Cfr. fojas 8, 10-12 del expediente judicial);

D. El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que expresa que los servidores públicos nombrados en forma permanente o eventual, con dos (2) o más años de servicio, sin que se encuentren acreditados en alguna de las carreras que establece el artículo 305 de la Constitución Política gozarán de estabilidad laboral en su cargo y no podrán ser despedidos sin que medie causa justificada prevista por la ley y según las formalidades de ésta (Cfr. foja 9 del expediente judicial); y

E. El artículo 88 del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional del Ambiente, adoptado mediante la Resolución 0041 de 31 de agosto de 1999 publicado en la Gaceta Oficial 23,894 de 27 de septiembre de 1999, que se refiere a que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el cumplimiento de sus deberes (Cfr. foja 11 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.**

La acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución AG-0122 de 23 de febrero de 2015, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, actualmente Ministerio del Ambiente, a través de la cual se removió a **Christopher González Rodríguez** del cargo de Guardaparque (1) con funciones de Técnico de Protección Ambiental Regional en la Administración Regional de Chiriquí de esa institución (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el actor presentó un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido por medio de la Resolución DM 0071 de 8 de mayo de 2015 que mantuvo en todas sus partes el acto original y con ella se agotó la vía gubernativa (Cfr. fojas 15-18 del expediente judicial).

El 30 de julio de 2015, **Christopher González Rodríguez**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada, así como su acto confirmatorio; que su representado sea reintegrado al cargo que ocupaba en la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio del Ambiente y, por ende, se ordene el pago de los salarios dejados de percibir y otros derechos que le correspondan (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la abogada del recurrente manifiesta que su mandante es un profesional de las Ciencias Agrícolas y, como tal, sólo podía ser destituido 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 lo que la ley establece (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

Igualmente manifiesta, que con base a estas normas, **Christopher González Rodríguez**, no podía ser removido del cargo sin que se comprobara una causal que ameritara su destitución y que no se le aplicó una sanción de las establecidas en la ley y en el Reglamento Interno de la institución; que la facultad discrecional de la autoridad nominadora utilizada como fundamento para su separación, y el hecho de catalogarlo como un funcionario de libre nombramiento y remoción, no le es aplicable por ser un Técnico de las Ciencias Agropecuarias (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial de **González Rodríguez**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto objeto de reparo, se advierte que éstos están estrechamente vinculados, por lo que esta Procuraduría procede a contestar los mismos de manera conjunta, como a continuación se expone.

Según consta en autos, la Administradora General de la Autoridad del Ambiente, actualmente Ministerio del Ambiente, removió a **Christopher González Rodríguez** del cargo que ocupaba en esa entidad estatal, recurriendo para ello a la facultad discrecional que le otorga el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 para destituir a los servidores públicos de la institución; ya que el actor no aportó certificación alguna que acreditara que pertenece al régimen de carrera; por ende, se puede claramente inferir que el mismo **no ingresó por la vía del concurso de mérito u oposición, circunstancia que lo ubica en la condición de funcionario de libre nombramiento y remoción; por esta razón, la autoridad nominadora estaba plenamente facultada para desvincularlo de la posición en la que servía en esa entidad.**

Por otra parte, se advierte que otro de los argumentos que señala el recurrente 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 Nacional de Agricultura; organismo que, a su criterio, debió hacer las investigaciones preliminares y, posteriormente, recomendar a la autoridad nominadora las acciones disciplinarias pertinentes (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

A juicio de esta Procuraduría, tales argumentos carecen de sustento; ya que el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, creado por la Ley 22 de 1961, tiene como 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 escrita, 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 **Christopher González Rodríguez** no fue removido del cargo por haber incurrido en alguna de las

causales de destitución que establece la ley o el Reglamento Interno de dicha entidad, lo que hubiera dado lugar a que ese organismo técnico pudiera entrar a investigar alguna falta que se le hubiera atribuido al demandante; por el contrario, el accionante fue separado 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 la que los cargos de infracción fundada en el artículo 10 de la Ley 22 de 1961; el artículo décimo quinto del Decreto Ejecutivo 265 de 1968; los artículos 2, 5 y 126 del Texto Único de la Ley 9 de 1994; el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013; y el artículo 88 del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional del Ambiente deben ser desestimados por el Tribunal (Cfr. fojas 40-42 del expediente judicial).

Nuestra posición encuentra sustento en la jurisprudencia de esa Alta Corporación de Justicia, de la que citamos la parte medular de la Sentencia de 13 de febrero de 2012, en la que se pronunció en los siguientes términos respecto a una situación similar a la que se analiza:

“ ...

**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).

En otro orden de ideas, esta Procuraduría observa que **Christopher González Rodríguez** con la presentación de la acción en estudio, persigue que se le paguen los salarios dejados de percibir. Sin embargo, esta solicitud no resulta posible; puesto que la Ley 127 de 2013, que reconoce el reintegro, no contempla la remuneración antes indicada; aspecto que ha sido reiterado por el Tribunal en numerosas ocasiones, al señalar que **el pago de los salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, sólo es viable jurídicamente cuando la propia ley lo disponga** (El Destacado es nuestro).

En un caso similar al que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en Auto de 16 de diciembre de 2004, señaló lo siguiente:

“...en vista de que en la Resolución 35495-04-JD de 3 de enero de 2003, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social no se pronunció en torno a la solicitud de los salarios dejados de percibir por el señor..., desde la fecha de destitución hasta la fecha efectiva de su reintegro, es preciso que la Sala resuelva lo atinente a la viabilidad de esta petición.

En diversas ocasiones la Sala Tercera ha sostenido que de no existir una ley especial que regule lo referente al pago de los salarios caídos, no será posible reclamar los mismos, así quedó establecido en la sentencia de 30 de junio de 1994, que citamos a continuación para mayor ilustración:

‘La Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 297 de la Constitución Nacional, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley Formal, que los fije, determine y regule.

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.

Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva el principio de legalidad en los actos administrativos, que al no existir norma legal alguna que permita el pago de salarios caídos a funcionarios municipales destituidos y luego reintegrados a sus cargos, la Alcaldía de Panamá (ente que solicitó el pronunciamiento) no está obligada al pago de salarios caídos en esas circunstancias y en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance ha solicitado.’

Como hemos podido observar en el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita el actor.

...” (Lo destacado es nuestro).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución AG-0122 de 23 de febrero de 2015**, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

#### **IV. Pruebas:**

1. Se objetan los documentos visibles a fojas 19 a 23 aportados junto con la demanda; ya que no están autenticados por el funcionario público encargado de la custodia del original, requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial.
2. También objetamos los documentos visibles a fojas 24 a 28, debido a que fueron presentados en fotocopias simples, por lo que no cumplen con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial.
3. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, 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 actor.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**