

9 de Julio de 2004

Proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción.

La firma forense Chung, Ramos & Rivera, en representación de **ROBERTO GALÁN**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No AG-0516 del 5 de diciembre de 2003, dictada por la **Autoridad Nacional del Ambiente**, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo.**

Acudo ante los estrados de ese Alto Tribunal, para atender el traslado de la demanda contencioso administrativa que dio origen al proceso descrito en el margen superior de esta vista fiscal, el cual se cumplió a través de la providencia del 7 de abril de 2004, visible a foja 11 del expediente; siendo nuestra actuación en defensa de los intereses de la Administración Pública, en este caso, la Autoridad Nacional del Ambiente.

**I. Pretensión de la parte actora:**

La acción ejercida por el actor, mediante libelo visible de fojas 7 a 9, persigue lo siguiente:

“1. Que se declare nula por ilegal la Resolución No AG-0516 de 5 de diciembre de 2,003, proferida por el Administrador General de la AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE (A.N.A.M.), donde se le DESTITUYE del Cargo de INGENIERO AGRÓNOMO, que ocupaba en dicha entidad.

2. Que el señor **ROBERTO GALAN**, sea restituido en su cargo y se le reconozcan los salarios dejados de percibir a partir del día 5 de diciembre de 2,003.”

**II. Los hechos fundamentales expuestos en la demanda, los contestamos como sigue:**

Primero: es cierto y se acepta como tal, de acuerdo con el contenido del acto impugnado.

Segundo: lo contestamos igual que el primer hecho.

Tercero: lo contestamos igual que el primer hecho.

**III. Transcripción de las disposiciones que estima infringidas el actor y de los conceptos de violación a las mismas:**

Expone el demandante en su libelo:

“La resolución impugnada No AG-0516 de 5 de diciembre de 2003, viola de manera directa por omisión el artículo 10 de la Ley 22 de 1961, por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de servicios profesionales en las Ciencias Agrícolas, cuyo tenor literal es como sigue:

“ARTÍCULO 10: Los profesionales idóneos al servicio del Estado podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica. En cada caso en 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 presente artículo de esta Ley”

**CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

**A. Violación Directa**

Honorables Magistrados, la infracción resulta del hecho que el acto impugnado, por ende desconoce y en consecuencia priva a nuestro cliente del derecho descrito en la norma citada, ya que no se fundamenta en razones de incompetencia física, moral o técnica. Es loable señalar que nuestro mandante era el único hidrólogo que laboraba en la A.N.A.M., con mas de 21 años de experiencia y el de mayor puntaje en la última evaluación realizado (sic) por la institución. La misma, tampoco le dio la oportunidad al Consejo Técnico Nacional de Agricultura de participar en investigación alguna, como tampoco le fue consultado. Esta norma exige que para que se pueda dar una destitución de funcionario idóneo de las ciencias agrícolas al servicio del Estado, se debe agotar el procedimiento que la misma entraña. En consecuencia, si no se agotó dicho procedimiento, deviene la violación de la norma de forma directa por omisión. Esto es aplicable o abarca el fundamento expuesto por el funcionario acusado, de que el cargo de nuestro mandante es de libre nombramiento y remoción. Inclusive, en los casos que se aduce reestructuración

administrativa o reorganizativa en la administración, esta debe probar la concurrencia de dicha circunstancia. En caso contrario, se estaría violando la ley en el mismo concepto. En otras palabras, siempre la administración, cuando se trata de funcionarios idóneos vinculados a las ciencias agrícolas, debe agotar el procedimiento legal, antes de avocarse a una destitución arbitraria y al margen de la ley, como la aplicada a nuestro mandante, el cual quedó en evidente estado de indefensión.”

## **II. Defensa de la Autoridad Nacional del Ambiente, por la Procuraduría de la Administración.**

El Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), a través del acto demandado por ilegal, Resolución Administrativa No AG-0516-2003, del 5 de diciembre de 2003 (fojas 1 y 2), resolvió destituir al señor **ROBERTO GALÁN**, portador de la cédula de identidad personal No 8-204-1545; reconocerle las prestaciones económicas a que tenga derecho según la Ley y comunicarle que conforme a su categoría de servidor público podía interponer recurso de reconsideración dentro de los cinco días hábiles contados a partir de la notificación de dicha resolución. Esta resolución le fue notificada al demandante el día 5 de diciembre de 2003.

El 17 de diciembre de 2003, el mismo funcionario demandado emite la Resolución No AG-0522-03, a través de la cual resuelve el recurso de reconsideración presentado por el señor **ROBERTO GALÁN** y confirma en todas sus partes el acto de destitución y se le notifica de dicha confirmación el martes 13 de enero de 2004 (ver foja 3 y vuelta).

El fundamento básico del acto de destitución que por medio del proceso contencioso administrativo que nos ocupa, se impugna, consiste en:

“Que tal como consta en el expediente que reposa en los archivos de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, el nombramiento del señor **ROBERTO GALÁN**, no se produjo por la vía de concurso de mérito ni de oposición, sino en virtud

de la facultad discrecional de la Autoridad Nominadora.

Que por lo anterior, el señor **ROBERTO GALÁN**, es un funcionario de libre nombramiento y remoción, por cuanto su ingreso a la Institución no se produjo por la vía de concurso de mérito ni de oposición, y no está amparado bajo ninguna ley especial ni de carrera administrativa.”

(ver foja 1)

Los hechos anteriores, expuestos en la parte motiva del acto demandado son confirmados en el historial laboral del demandante que hace la A.N.A.M., en su informe explicativo de conducta visible a fojas 13 a 19 del expediente. En este documento inclusive se concluye reiterando lo siguiente:

“Luego de analizar el expediente de personal del señor Roberto Galán, se ha constatado que dicho funcionario no ha acreditado su ingreso a ninguno de los cargos ocupados por concurso de méritos; por cuanto es potestad discrecional de esta entidad el libre nombramiento y remoción de dicho funcionario, por no estar amparado, en cuanto a su estabilidad, por una Ley Especial de Carrera Administrativa. Circunstancias que existían al momento que le fuera aplicada la sanción administrativa (destitución).”

De lo expuesto y constancias procesales, está claro para este despacho que nos encontramos ante la impugnación de un acto administrativo (de destitución) cuya adopción es discrecional del Administrador General de la A.N.A.M., puesto que el funcionario **ROBERTO GALÁN** no es funcionario que haya ingresado al servicio público mediante el rigor de un concurso de mérito u oposición, ni tampoco ante el amparo de alguna Ley Especial que le garantice de otra forma estabilidad en el cargo, puesto que en el caso del artículo 10 de la Ley 22 de 1961, que se cita como norma violada, existe abundante jurisprudencia de ese Tribunal Contencioso Administrativo, interpretando que es una disposición que para otorgar el derecho a estabilidad laboral, requiere complementarse con que el profesional idóneo al servicio del Estado haya ingresado al cargo mediante concurso de mérito u oposición,

o que la entidad de que se trate se haya incorporado al régimen de Carrera Administrativa.

Para mayor ilustración, veamos lo esencial de algunos pronunciamientos de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al resolver casos muy similares al que nos ocupa:

“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 ésta se comprueba en la medida de 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.

En el negocio sub-júdice, no se ha aducido, ni comprobado, que el señor RODOLFO JAÉN hubiese ingresado a la entidad pública demandada, por vía de un concurso de méritos. El expediente personal del prenombrado revela, por el contrario, que el señor JAÉN ingresó a la institución por vía del nombramiento discrecional de la autoridad nominadora. De ello se desprende, sin mayor disquisición, que el impugnante no gozaba del régimen especial de estabilidad previsto en la Ley 22 de 1961, ni podía beneficiarse de la permanencia en el cargo, que recoge como aspiración, el Escalafón de Profesionales de las **Ciencias Agrícolas** regulado en la Ley 11 de 1982, lo que nos lleva a descartar los cargos de ilegalidad relacionados con ambos cuerpos legales.

Es conveniente acotar, que aunque el señor JAÉN fuese Dasónomo de profesión, y hubiese ejercido el cargo de Perito Forestal -como aduce insistentemente en el libelo-, lo cierto es que al

momento de su destitución ocupaba una posición de alta jerarquía y confianza dentro del engranaje de la ANAM, como era el cargo de Director Regional, hecho que se encuentra debidamente documentada en el legajo que se adjuntó al expediente principal. (ver fojas 268, 282, 283 y siguientes del expediente administrativo).

Los cargos de confianza, como bien lo señalara la Procuraduría de la Administración, no se benefician del principio de estabilidad de los servidores públicos, pues a tenor de la Ley 9 de 1994, se categorizan como posiciones de libre nombramiento y remoción de las autoridades nominadoras. De allí, que no sea extraño el constatar la ausencia, dentro del expediente personal del señor JAÉN, de documentación que le acreditara como servidor de Carrera; ello, sin perjuicio de que tampoco consta que la Autoridad Nacional del Ambiente hubiese sido incorporado al régimen de la Ley 9 de 1994.

En estas circunstancias, el Tribunal se ve precisado a concluir que el funcionario destituido no se encontraba amparado por el régimen especial de estabilidad de los profesionales de las **ciencias agrícolas**, ni por el régimen de Carrera Administrativa, y que por ocupar al momento de los hechos una posición de confianza, podía ser removido por la autoridad nominadora, con fundamento en la atribución conferida al Administrador General de la ANAM, por el artículo 11 de la ley 41 de 1998.

En mérito de lo expuesto, 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, la Resolución No.097-99 de 5 de octubre de 1999, expedida por el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente, y niega las demás pretensiones contenidas en la demanda.”

(DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE CASTILLO Y CASTILLO ABOGADOS, EN REPRESENTACIÓN DE RODOLFO ENRIQUE JAÉN, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 097-99 DE 19 DE 5 DE OCTUBRE DE 1999, DICTADA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE. MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, SIETE (7) DE FEBRERO DE DOS MIL DOS (2002). CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.)

\*\*\*\*\*

“El argumento central del Dr. Hernández guarda relación con el supuesto desconocimiento de la "estabilidad" que el artículo 10 de la Ley 22 de 1961 le confería a su representado en razón de su condición de profesional de las **Ciencias Agrícolas** al servicio del Estado. La Sala no comparte la posición de la parte actora, pues, resulta evidente que esta norma por sí sola no confiere estabilidad a los profesionales de las **Ciencias Agrícolas**, quienes, para adquirir la condición de funcionarios de carrera requieren ingresar a ella a través del mecanismo conocido como "*concurso de méritos*". Conviene agregar, que el citado precepto legal no puede ser objeto de interpretación aislada, sino de conformidad con los principios constitucionales que rigen en materia de administración de personal en el sector público. En ese sentido, el artículo 297 de la Constitución Política es muy claro al señalar que "*Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito*". Obsérvese que la norma in comento alude en forma genérica al "personal de carrera", lo cual involucra a todas las carreras públicas sin excepción, entre ellas, la Carrera de las Ciencias Agropecuarias instituida por el numeral 7 del artículo 300 del aludido cuerpo de normas superiores.

El concurso de mérito, como mecanismo que permite a un profesional acceder a determinada carrera pública, además de procurar una adecuada administración de los recursos humanos, está dirigido a dotar a cada profesional de ciertos derechos y beneficios, entre ellos, la "estabilidad" en el cargo. En el caso bajo examen, lamentablemente, el señor JOAQUÍN LOPEZ HERNÁNDEZ no gozaba de estabilidad, pues, como se ha explicado, no ingresó a su cargo mediante concurso u otro mecanismo que le haya asegurado ese derecho, como el previsto en el artículo 67 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, relacionado con el procedimiento especial de ingreso de los servidores públicos en funciones al régimen de Carrera Administrativa.

Conforme ha expuesto reiterada jurisprudencia de la Sala, la ausencia de estabilidad en el cargo implica que el funcionario público de que se trate puede ser removido de su cargo por la autoridad nominadora sin necesidad de alegar la existencia de una causal de despido, ni seguir tampoco un procedimiento para comprobarla. Ello fue precisamente lo que ocurrió en el presente caso en que el Administrador General de la ANAM, tras considerar que el señor LOPEZ HERNÁNDEZ no ingresó a su cargo mediante concurso de méritos, lo removió con base en la potestad que le confiere el numeral 9

del artículo 11 de la Ley 41 de 1º de julio de 1998, para "*Nombrar, trasladar ascender, suspender, conceder licencia, remover al personal subalterno e imponerle las sanciones del caso, de acuerdo con las faltas comprobadas.*"

Sobre los extremos que venimos comentando, esta Sala se ha pronunciado en diversos precedentes relacionados con profesionales de las Ciencias Agropecuarias. Entre ellos está la Sentencia de 11 de octubre de 2002, en cuya parte pertinente se expuso lo siguiente:

"Con relación al artículo 10 de la Ley 22 de 1961, es importante destacar que la Sala ha sostenido, que si bien dicha ley establece un régimen especial de estabilidad para los profesionales idóneos de las **Ciencias Agrícolas**, dicha estabilidad se encuentra supeditada a la competencia del funcionario público, y que ésta se comprueba en la medida de que el servidor haya accedido al cargo por medio de un concurso de mérito o selección en la respectiva institución, lo que garantizará la aplicación de un procedimiento disciplinario, en caso de disponerse su remoción o destitución. (Cfr. Sentencia de 3 de julio de 2000; 28 de enero de 2002; 25 de febrero de 2002)"

(Humberto Antonio Bermúdez contra la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del MIDA)

En otro de sus numerosos precedentes, la Sala examinó la situación de un Técnico Forestal que igualmente laboraba en la ANAM, expresando lo siguiente:

"Tal como se ha señalado anteriormente, el acto acusado en la presente demanda lo es la Resolución No. 043-2000 de 7 de abril de 2000, dictada por el Administrador de la Autoridad Nacional del Ambiente, por medio del cual se destituye del cargo de Técnico Forestal I a la señora ELIZABETH GUERRA DE PALMA.

...

En relación con lo expuesto en el párrafo precedente, advierte la Sala, que la demandante no adjuntó al expediente prueba alguna que acredite que ingresó a la Autoridad Nacional del Ambiente por medio del correspondiente concurso de mérito, motivo por el cual no estaba amparada por un régimen de estabilidad teniendo, en consecuencia, la condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción y pudiendo ser destituida en cualquier momento por la autoridad nominadora."

(Sentencia de 28 de agosto de 2002: Elizabeth Guerra contra el Administrador General de la ANAM)

Los razonamientos expuestos llevan a la Sala a descartar la infracción de los preceptos que se citaron como violados.

Por las razones expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución No. 0066-2001, de 5 de marzo de 2001, expedida por el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente y por tanto, NIEGA el resto de las declaraciones pedidas.”

**(DEMANDA CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LCDO. MARCO TULIO HERNÁNDEZ V., EN REPRESENTACIÓN DE JOAQUIN LOPEZ HERNÁNDEZ PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO.0066-2001 DE 5 DE MARZO DE 2001, DICTADA POR EL ADMINISTRADOR GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: WINSTON SPADAFORA F. PANAMÁ, SIETE (07) DE JULIO DE DOS MIL TRES (2003).**

SALA TERCERA, DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.)

De la manera expuesta, concluimos que la actuación demandada, Resolución No AG-0516 del 5 de diciembre de 2003, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente y el acto confirmatorio son legales, y por tanto debe denegarse la pretensión de la demanda; por ello solicitamos que así sea declarado por la Corte Suprema de Justicia, Sala Contencioso Administrativa, en su oportunidad procesal.

**IV. Pruebas:** de las aducidas sólo aceptamos las que sean conformes con las normas del procedimiento judicial.

**V. Derecho:** negamos el invocado en la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/10/bdec

Licdo. Victor L. Benavides P.  
Secretario General