REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 231

Panamá, 9 de mayo de 2012

Proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción

Contestación de la demanda

El licenciado Carlos Ayala Montero, actuando en representación de **Luis Carlos Escalante Henríquez,** solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución AG 0346-2011 de 3 de junio de 2011, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente,** los actos confirmatorios 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 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. fojas 30 a 31 del expediente judicial).

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

Cuarto: No es cierto; por tanto, se niega.

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

Sexto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial).

Séptimo: No es cierto; por tanto, se niega**.**

II. Normas que se aducen infringidas.

El demandante señala que el acto administrativo acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 154 y 155 del texto único de la ley 9 de 20 de junio de 1994, los cuales, en su orden, se refieren al uso progresivo de las sanciones como resultado de un proceso disciplinario y a las conductas que conllevan a la destitución directa (Cfr. fojas 4 a 6 del expediente judicial);

B. El artículo 10 de la ley 22 de 1961 que establece que los profesionales idóneos de las Ciencias Agrícolas al servicio del Estado no podrán ser destituidos por razones de competencia física, moral o técnica, y que corresponde al Consejo Técnico Nacional de Agricultura realizar las investigaciones pertinentes para verificar los cargos que recaigan sobre los mismos, con la participación de las partes involucradas (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial); y

C. El artículo 54 de la ley 33 de 30 de 1946, el que en realidad corresponde al contenido del artículo 54 de la ley 135 de 12 de mayo de 1943, según el cual ningún acto administrativo revocado por el Tribunal podrá ser reproducido si conserva las mismas disposiciones revocadas, salvo que hayan desaparecido los fundamentos legales que llevaron a tomar tal medida (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la autoridad demandada.

De acuerdo con las constancias visibles en autos, la Autoridad Nacional del Ambiente emitió la resolución AG-0346-2011 de 3 de junio de 2011, por medio de la cual su administrador general dispuso remover a Luis Carlos Escalante del

cargo de jefe del Departamento de Actividades Administrativas que éste desempeñaba en dicha institución (Cfr. foja 30 y 31 del expediente judicial).

En virtud de la disconformidad del ahora demandante, éste interpuso un recurso de reconsideración en contra del citado acto administrativo; recurso que fue decidido mediante la resolución AG-0472-2011 de 26 de julio de 2011, en la que se mantuvo en todas sus partes lo decidido originalmente, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas a 28 y 29 del expediente judicial).

El actor ha acudido a esa Sala para interponer la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, con el objeto que ese Tribunal declare que el acto impugnado es nulo, por ilegal, y que como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que se le restituya a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios que haya dejado de percibir hasta la fecha en que se haga efectivo el reintegro (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Según observa este Despacho, el apoderado judicial del demandante argumenta que el acto acusado de ilegal viola el artículo 10 de la ley 22 de 1961; los artículos 154 y 155 del texto único de la ley 9 de 1994; y el artículo 54 de la ley 135 de 1943, los cuales serán analizados por esta Procuraduría en el orden indicado.

1. Conforme advierte este Despacho, el actor sostiene en primera instancia la infracción del artículo 10 de la ley 22 de 1961, el cual dispone que los profesionales idóneos de las Ciencias Agrícolas al servicio del Estado sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica y que, en cada caso particular, el Consejo Técnico de las Ciencias Agrícolas hará las investigaciones necesarias para establecer la veracidad de los cargos que sean presentados contra estos profesionales, luego de lo cual decidirá y solicitará lo conducente al Órgano Ejecutivo.

Con respecto a lo anterior, esa Sala ha señalado en innumerables fallos que los servidores públicos pertenecientes a las Ciencias Agrícolas, al igual que cualquier otro funcionario, adquieren estabilidad laboral al momento en que ingresan a la función pública por medio del concurso de méritos; de ahí que será de libre nombramiento y remoción aquél que no reúna esta condición y su desvinculación por parte de la autoridad no debe estar supeditada a un proceso en el que se decida sobre su destitución.

En el proceso bajo examen, se observa que Luis Carlos Escalante Henríquez no accedió al cargo de jefe del Departamento de Actividades Administrativas de la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas de la Autoridad Nacional del Ambiente como producto de un concurso de méritos o mediante la aplicación de un sistema científico de selección; ya que, según se indica en la resolución acusada de ilegal, en su expediente laboral consta que su nombramiento fue el producto de la facultad discrecional de la autoridad nominadora; circunstancia que permitió a la administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente aplicar lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 11 de la ley 41 de 1998 que la faculta para remover al personal subalterno de la institución y, por consiguiente, ordenar la remoción del actor del referido cargo.

Al pronunciarse mediante fallo de 27 de agosto de 2004 en un caso similar al que nos ocupa, esa Sala señaló lo siguiente en torno a la estabilidad laboral de la que gozan los servidores públicos amparados en la mencionada ley 22 de 1961:

> "En primer lugar, la Sala desea indicar al demandante que la Ley Nº 22 de 1961, establece un régimen especial de estabilidad para los profesionales idóneos de las ciencias agrícolas. Sin embargo, los pronunciamientos de la Sala Tercera han sido reiterativos al señalar que, 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 mediante un concurso de méritos o selección.
>
> En otras palabras, esta Superioridad ha insistido en que el derecho contemplado en el artículo

> 10 de la Ley Nº 22 de 1961, está dirigido a la protección de aquellos trabajadores de las ciencias agrícolas, que por haber ingresado al cargo por razón de un concurso de méritos, queden amparados como funcionarios de carrera, y en consecuencia, se le garantice la aplicación de un procedimiento disciplinario con apego a la ley, en caso de disponerse su remoción.
>
> La Sala igualmente, desea expresar que el concurso de mérito, es el 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 presente caso, desafortunadamente, el señor JOSÉ POVEDA no gozaba de estabilidad, pues el mismo 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 (Ley de la Carrera Administrativa), contrario a esto, en el expediente personal del demandante se concluye que el señor POVEDA ingresó al ANAM, por vía del nombramiento discrecional de la autoridad nominadora."

2. En otro orden de ideas, el demandante señala que el acto acusado es violatorio de los artículos 154 y 155 del texto único de la ley 9 de 20 de junio de 1994 que, de manera respectiva, guardan relación con el uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario, cuya aplicación es previa a la destitución; y con las conductas que admiten destitución directa.

Con relación a estos cargos de ilegalidad, esta Procuraduría estima necesario insistir en que la remoción del demandante Escalante Henríquez fue el producto de la facultad discrecional que la ley orgánica de la Autoridad Nacional del Ambiente confiere a su titular para remover al personal subalterno de la institución, para lo cual no era necesario acudir al agotamiento de un procedimiento disciplinario, puesto que, conforme ya hemos explicado en párrafos anteriores, Escalante Henríquez no gozaba de estabilidad laboral en su condición de Jefe de Actividades Administrativas de esta entidad.

Debido a esta circunstancia, bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como ocurrió en la vía gubernativa, por lo que los cargos de infracción con respecto a los ya citados artículos carecen de sustento jurídico y, en consecuencia, pedimos sean desestimados por esa Sala.

3. Con respecto a la alegada infracción del artículo 54 de la ley 135 de 1943 que establece la prohibición de reproducir los actos administrativos, salvo que hayan desaparecido los fundamentos legales que dieran sustento a su revocación, el apoderado judicial del actor sostiene que en el caso de éste no se aplicaron los criterios contenidos en distintas sentencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia sobre el derecho de estabilidad de los profesionales de las Ciencias Agrícolas que presten servicios al Estado, las que no pueden ser desconocidas por las entidades públicas, de manera que al desatenderlas se vulneró el derecho que asiste a su representado (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a este cargo de ilegalidad, por cuanto no nos encontramos ante un acto administrativo que haya sido revocado previamente por esa Sala, y ahora reproducido con la destitución de Escalante Henríquez, de tal suerte que la pretendida aplicación de la norma que se dice infringida carece de sustento jurídico.

Debido a las consideraciones que preceden, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados que se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución AG-0346-2011 de 3 de junio de 2011, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, ni sus actos confirmatorios, y en consecuencia, pedimos se denieguen las pretensiones del demandante.

IV. Pruebas:

A. Se objetan los documentos visibles de fojas 13 a 16, 18 y 19, del expediente judicial, aportados por el actor junto con la demanda, ya que fueron incorporados al proceso en fotocopias simples, por lo que no cumplen con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial.

B. Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal, se aduce como prueba documental, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho: Se niega el invocado en la demanda.

Del Señor Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

Expediente 711-11