

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1405

Panamá, 7 de octubre de 2021

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

La Licenciada Julie Edith Vega Jiménez, actuando en nombre y representación de **Diogénes Alvarado Barría**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DM No.0045-2021 de 5 de febrero de 2021, emitida por **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 No.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:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**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:** 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.

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

La apoderada judicial del recurrente, manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 156, que en realidad corresponde al artículo 161 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, adoptado junto con las modificaciones aprobadas por la Ley 23 de 2017 y ordenado sistemáticamente por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, el cual indica que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

**B.** Los siguientes artículos de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000:

**b.1.** El artículo 34, el cual señala, los principios que informan al procedimiento administrativo en general (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

**b.2.** El artículo 52 (numeral 4), señala que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

**b.3.** El artículo 155 (numeral 1), establece la motivación de los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

**b.4.** El artículo 201 (numeral 1), el cual establece que los términos utilizados en la Ley deben ser entendidos conforme al glosario, entre éstos, el acto administrativo (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

C. El artículo 8 (numeral 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley No.15 de 28 de octubre de 1977, que establece que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con autoridad por la ley en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

D. El capítulo Segundo (numeral 4) de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, que indica que el principio de racionalidad se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas, especialmente en el marco del ejercicio de las potestades discrecionales (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

E. El artículo 7 (numeral 8) de Ley No.8 de 25 de marzo de 2015, el cual establece entre las funciones del Ministro de Ambiente: nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, remover el personal subalterno e imponerles las sanciones pertinentes, de acuerdo con las faltas comprobadas (Cfr. foja 13 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.**

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la **Resolución No.0045-2021 de 5 de febrero de 2021**, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Diógenes Alvarado Barría** del cargo de Ingeniero Forestal I (3), que ocupaba en esa entidad (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución DM No.0270-2021 de 28 de mayo de 2021**, expedida por el Ministro de Ambiente, que confirmó el acto administrativo anterior. Dicha resolución le fue notificada al accionante el 3 de junio

de 2021, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 23-24 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 10 de junio de 2021, **Diógenes Alvarado Barría**, a través de su apoderada judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que lo reintegre a las funciones que realizaba antes de su destitución, con el salario que mantenía al momento de dejar sin efecto su nombramiento (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la abogada del accionante manifiesta, que se ha violado el artículo 156 de la Ley 9 de 1994, que en realidad corresponde al artículo 161 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, adoptado junto con las modificaciones aprobadas por la Ley 23 de 2017 y ordenado sistemáticamente por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, toda vez que el procedimiento utilizado por la institución demandada, para dejar sin efecto el nombramiento de **Diógenes Alvarado Barría**, es contrario a las garantías fundamentales, el **Ministerio de Ambiente** no realizó una investigación, como tampoco elaboró un informe, que respaldara dicha actuación (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

De igual manera, señala quien representa al accionante, que se han violado los artículos 34, 52 (numeral 4) y 155 (numeral 1) y 201 (numeral 1), de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, puesto que las actuaciones realizadas por el Ministerio de Ambiente en el caso que nos ocupa, no se llevaron a cabo con apego a la legalidad; el acto administrativo objeto de controversia fue emitido sin exponer las razones que causaron la destitución de **Diógenes Alvarado Barría**, es decir Resolución No.0045-2021 de 5 de febrero de 2021, acusada de ilegal, no fue motivada (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

Por otro lado, indica la abogada del recurrente, que se ha violado, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley No.15 de 28 de

octubre de 1977, toda vez que no se cumplió con el debido proceso (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

Por último, señala la abogada de **Diógenes Alvarado Barría**, que se violó el artículo 7 (numeral 8) de la Ley No.8 de 25 de marzo de 15, ya que el Ministro de la entidad demandada destituyó a su poderdante, sin una causa que lo ameritara (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Ahora bien, este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por el demandante, en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de controversia, toda vez que, su remoción, se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, por pérdida de confianza (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Tal como consta en autos, el Ministerio de Ambiente dejó sin efecto el nombramiento de **Diógenes Alvarado Barría** del cargo de Ingeniero Forestal I (3), de conformidad con el artículo 300 de la Constitución Política de Panamá, que es del tenor siguiente:

**“Artículo 300:** Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política...

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; **y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.**”

De igual forma, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2 (numeral 49) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, cuyo tenor es el siguiente:

**“Artículo 2:** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...

**49. Servidores públicos de libre nombramiento y remoción. 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 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...”**

Aunado a lo anterior, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Diógenes Alvarado Barría, no acreditó que estuviera amparado en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna ley especial**, de ahí que de igual forma, fuera desvinculado del cargo que ocupaba con sustento en el **artículo 7 (numeral 8) de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015**, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 7.**

**El Ministro de Ambiente tendrá las siguientes funciones:**

...

**8.** Nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, **remover el personal subalterno** e imponerles las sanciones del caso, de acuerdo a las faltas comprobadas.

...” (Cfr. foja 15 del expediente judicial) (Lo destacado es nuestro).

En esa línea de pensamiento, para desvincular del cargo al ex servidor público tampoco **era necesario invocar causal disciplinaria alguna**; ya que 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 sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa.

De lo antes expuesto, se puede inferir que **Diógenes Alvarado Barría**, no formó parte de un proceso de selección de personal con base de un concurso de méritos, con la finalidad de acceder al cargo que ocupaba, lo que implica que su nombramiento fue discrecional de la autoridad nominadora, y que por lo tanto, no gozaba de estabilidad en el cargo, tal como se desprende del acto confirmatorio (Cfr. fojas 23-24 del expediente judicial).

En ese sentido, queda claro que **Diógenes Alvarado Barría** por su calidad de funcionario nombrado permanente, no se le brindaba una estabilidad laboral; por lo tanto su cargo era de libre nombramiento y remoción. 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."

En ese mismo orden de ideas, resulta pertinente referirnos al criterio vertido por el Magistrado Cecilio Cedalise Riquelme, mediante Auto de 30 de junio de 2020, veamos:

“Con base a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala examinar la legalidad del acto con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega violación a la estabilidad laboral que ostentaba por encontrarse amparado por la carrera del Ministerio Público, en base a su condición de servidor en funciones con carácter permanente...

...

Al respecto la ley 1 de 2009, en su artículo 6, que instituye la Carrera del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial, define el concepto de servidor público en funciones, así:

‘Artículo 6...’

En atención, a la norma antes citada, se evidencia que la Licenciada..., sí bien ostentaba la categoría de servidor público en funciones; sin embargo, dicho artículo no dispone que el derecho a la estabilidad ampara a los que se encuentran en este status. Por tanto, podemos concluir que el funcionario

que se encuentra bajo esta categoría, es aquel que no ocupa las categorías de servidor de carrera o de libre nombramiento y remoción, y que se encuentra ocupando un cargo que forma parte de la estructura institucional de forma permanente, manteniendo el estatus hasta que adquiera la condición de carrera o se le separe de la función pública.

**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.**

...

En ese mismo orden de pensamientos, la Ley 1 de 2009 que instituye la carrera del Ministerio Público, define el concepto de estabilidad en su artículo 7, numeral 16, como la *'condición que obtiene el servidor público mediante concurso de mérito sujeta a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de sus deberes.'*

El sustento de lo anotado se encuentra en los artículos 300, 302 y 305 de la Constitución Nacional, que disponen que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una ley formal, que establezca una carrera pública o que establezca una situación especial de adquisición del derecho, y está condicionado a los méritos al servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes.

**En atención a lo expresado, este Tribunal no observa en el expediente administrativo ni judicial que la demandante, haya pasado por algún procedimiento de selección de personal por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba y por ende, no ha logrado demostrar que gozaba del derecho a la estabilidad, lo que implicaba que su cargo quedaba a disposición de la autoridad nominadora en ejercicio de su facultad discrecional.**

...

**En este aspecto, cabe acotar que 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.**

En otro punto la parte actora alega que se ha vulnerado el debido proceso por las consideraciones siguientes: 1). por no haber seguido un procedimiento disciplinario ... y, 2).- por no mediar una causal de destitución. Al respecto, esta Sala observa que la remoción de la Licenciada..., no se da en virtud de alguna causa disciplinaria, sino en base a la facultad discrecional de la autoridad nominadora...

...

En mérito de lo antes expuestos, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución ... emitida por Fiscalía Superior del Cuarto Distrito Judicial...ni su acto confirmatorio, y NIEGA las demás pretensiones.

En esa línea de pensamiento, esta Procuraduría estima pertinente señalar que en el caso bajo análisis **se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley**, puesto que en el **considerando de la Resolución DM No.0045-2021 de 5 de febrero de 2021**, que constituye el 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 ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, **sino de la facultad discrecional que la ley le otorga.**

Visto lo anterior, se aprecia que si bien **Diógenes Alvarado Barría** tenía un nombramiento permanente, esta situación no le daba 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 todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL, la Resolución DM No.0045-2021 de 5 de febrero de 2021**, emitido por el **Ministerio de Ambiente**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

**IV. Pruebas.**

**4.1.** Se **objeta** por ineficaz de acuerdo al artículo 783 del Código Judicial, el documento visible a foja 22 del expediente judicial; de igual manera nos oponemos a la admisión de esta prueba, ya que la misma incumple la formalidad del artículo 856 del cuerpo normativo en mención.

**4.2.** Por último, se **objeta** el documento visible a foja 25, por inconducente de acuerdo al artículo 783 del Código Judicial, toda vez que no guarda relación con el tema objeto del proceso, el cual recordemos versa sobre la facultad de la autoridad nominadora para dar por terminada una relación de trabajo.

**4.3.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que reposa en la entidad demandada.

**VI. Derecho.** No se acepta el invocado por el accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto Gonzalez Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Maria Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General