

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 780

Panamá, 10 de septiembre de 2015

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

El Licenciado Edwin Raúl Herrera, en representación de **Víctor Fidel Donado V.**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Resuelto de Personal 050 OIRH-2014 de 12 de diciembre de 2014**, emitido por el **Instituto de Seguro Agropecuario**, la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió la entidad al no contestarle el recurso de reconsideración, 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 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 cierto como viene expuesto; 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 71 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del actor manifiesta que el acto acusado de ilegal 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. fojas 16 y 17 del expediente judicial);

B. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, relativo a los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 17 y 18 del expediente judicial);

C. El artículo 32 de la Constitución Política de Panamá, en el que se consagra la garantía del debido proceso (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente judicial); y

D. El artículo 5 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, que ordena sistemáticamente la Ley 9 de 20 de junio de 1994; el cual fue modificado por la Ley 43 de 30 de julio de 2009, según el cual la Carrera Administrativa constituye fuente supletoria de derecho para aquellos servidores públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

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

De acuerdo a las constancias procesales, la acción contencioso administrativa que ocupa nuestra atención está dirigida a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del **Resuelto de Personal 050 OIRH-2014 de 12 de diciembre de 2014**, emitido por el Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario, mediante el cual se removió a **Víctor Fidel Donado V.** del cargo que ocupaba como ingeniero agrónomo I, posición 332 (Cfr. fojas 68-69 del expediente judicial).

Debido a la disconformidad con el acto administrativo en referencia, el afectado interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que, a juicio de su

apoderado judicial, no fue decidido por la autoridad demandada, en el término que establece la ley (Cfr. hecho décimo, foja 16 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el recurrente concurre ante el Tribunal con el objeto que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que afirma incurrió la entidad demandada al no dar respuesta al recurso de reconsideración que presentó contra el resuelto de personal que lo destituyó. También demanda que como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la entidad demandada que se le restituya a sus labores, con el consecuente pago de los salarios que haya dejado de percibir, desde la fecha de su destitución hasta el momento en que se haga efectivo el reintegro (Cfr. fojas 3, 4 y 16 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del actor manifiesta que su representado 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 16 y 17 del expediente judicial).

Basado en estas normas, el demandante sostiene que no podía ser removido de su cargo sin que se le comprobara una causal que ameritara su destitución y que no se le aplicó una sanción de las establecidas en la ley o 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 6 y 7 del expediente judicial).

Antes de entrar al análisis del presente proceso, este Despacho advierte que el recurrente ha señalado entre las normas supuestamente infringidas por el acto que acusa de ilegal, una norma de rango constitucional que no puede ser invocada en la jurisdicción contencioso administrativa; ya que a ésta sólo le está atribuido el control de la legalidad de

los actos administrativos, no así el examen de constitucionalidad de los mismos; materia cuyo conocimiento le corresponde privativamente a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a la luz de lo que disponen el numeral 1 del artículo 206 del propio Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial, por lo que debemos abstenernos de emitir nuestro criterio en relación con la supuesta infracción de esta norma de rango superior.

En este escenario, luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado de ilegal, se advierte que los mismos 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, el Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario removió al actor del cargo de Ingeniero Agrónomo I que ocupaba en esa entidad estatal, recurriendo para ello a la facultad discrecional que le otorga el numeral 5 del artículo 9 de la Ley 34 de 1996; en concordancia con el artículo 153 del Texto Único de la Ley 9 de 1994; ya que el ahora demandante no ingresó a la institución por vía del concurso de mérito u oposición, lo que lo ubica en la condición de personal de libre nombramiento y remoción.

Al pronunciarse mediante fallo de 27 de agosto de 2004 en un caso similar al que nos ocupa, la Sala Tercera señaló lo siguiente en torno a la estabilidad laboral de la que gozan los servidores públicos amparados en la Ley 22 de 1961, que guarda relación con los profesionales de las Ciencias Agrícolas:

“En primer lugar, la Sala desea indicar al demandante que la Ley N° 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... 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... ingresó al ANAM, por vía del nombramiento discrecional de la autoridad nominadora.” (La negrita es nuestra).

Otro de los argumentos que manifiesta el actor 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 de Agricultura; organismo que, a su criterio, debió hacer las investigaciones preliminares y, posteriormente, recomendar a la autoridad nominadora las acciones disciplinarias pertinentes.

De acuerdo con nuestro criterio, tales argumentos carecen igualmente de sustento; ya que el Consejo Técnico de Agricultura, creado por la propia Ley 22 de 1961, tiene por 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 por escrito, 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 el actor no fue removido del cargo por haber incurrido en alguna de las causales de destitución que establece la ley, 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 demandante 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.

Es por lo anteriormente expuesto, que los cargos de infracción al artículo 10 de la Ley 22 de 1961; el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, y el artículo 5 de la Ley 9 de 1994, modificada por la Ley 43 de 2009, deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Por otra parte, se advierte que el demandante también pretende que la Sala Tercera declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que afirma incurrió el Instituto de Seguro Agropecuario al no contestarle en tiempo oportuno el recurso de reconsideración que promovió en contra del **Resuelto de Personal 050 OIRH-2014 de 12 de diciembre de 2014**, acusado de ilegal; por lo que luego de transcurridos dos (2) meses contados a partir de la interposición del mencionado medio de impugnación, procedió a presentar al Tribunal la demanda contencioso administrativa bajo estudio (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle al recurrente acceder al control jurisdiccional de la Sala Tercera, no afecta la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión también sea desestimada por el Tribunal.

Finalmente, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal 050 OIRH-2014 de 12 de diciembre de 2014**, emitido por el gerente general del Instituto de Seguro Agropecuario y, en consecuencia, pide se desestimen las pretensiones del demandante.

IV. Pruebas.

1. Se objetan los documentos visibles a fojas 22, 23, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61 y 62, aportados junto con la

demanda, 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;

2. Esta Procuraduría también objeta el informe que aparece identificado en la solicitud especial, cuya finalidad es que se oficie al Instituto de Seguro Agropecuario, para que éste suministre copias autenticadas de todos los documentos relacionados al expediente disciplinario y de personal de Víctor Fidel Donado V., con lo que se pretende trasladar a la Sala Tercera una responsabilidad que debe ser asumida por el actor de acuerdo a lo indicado en el artículo 784 del Código Judicial.

3. Se **aduce** como prueba documental, 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 demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 163-15