

24 de mayo de 2000.

Ingeniero

Blas Morán

Presidente del Consejo Técnico Nacional de Agricultura.

E. S. D.

Señor Presidente:

A continuación brindo mi parecer jurídico a sus dos interrogantes, relacionados al campo de atribuciones del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (en lo sucesivo el Consejo) en materia del derecho disciplinario aplicable a los profesionales de las ciencias agrícolas.

Sus Preguntas

Su primera pregunta específica es la siguiente:

"Si sobre la base de lo establecido en los artículos 10 de la Ley N° 22 de 30 de enero de 1961 y el artículo 15 de del Decreto 265 de 24 de septiembre de 1968, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), tiene competencia para proceder a solicitar a las instituciones públicas donde trabajan profesionales de las ciencias agrícolas, que cumplan con dichas normas cuando así es requerido por los profesionales interesados a este Consejo". (Sic)

Su segunda pregunta específica es:

"Si dichas instituciones públicas están en la obligación de cumplir con el procedimiento especial administrativo, establecido en el artículo 10 de la Ley 22 citada y el artículo 15 del respectivo Decreto 265 señalado. ". (Sic)

La estabilidad de los funcionarios acreditados como profesionales de las ciencias agrícolas.

En el artículo 295 de la Constitución Política, se sientan las bases de la gestión del Recurso Humano en el Sector Público, estableciéndose que se regirán por el sistema de méritos y la estabilidad en su cargo, estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

Del Estatuto Constitucional se desprenden tres valores, que por su rango, tienen prelación en la gestión del Capital Humano: la competencia, que es suficiencia e idoneidad para ejercer un cargo público; lealtad al cargo o empleo, sin que ello involucre sumisión al sujeto que dirige una función específica; y moralidad, que deriva en la actuación apegada a las buenas costumbres y los valores éticos.

La estabilidad de los profesionales de las ciencias agrícolas al servicio del Estado.

La comprobación del cumplimiento de estos tres intereses jurídicos constitucionales, está reglada en las leyes que establecen carreras o sistemas de derechos y obligaciones. Estas carreras son variadas y en el artículo 300 de la propia Carta Constitucional se mencionan algunas; y en la ley se desarrollan estas "Carreras Especiales", siendo una de ellas la Ley veintidós (22) mil novecientos sesenta y uno (1961) de treinta (30) de enero de ese año (en lo sucesivo la Ley 22 de 1961), por la cual se establecen las funciones del Consejo Técnico Nacional de Agricultura.

Efectivamente, en el artículo diez (10) de Ley 22 de 1961¹ se establece que "los profesionales idóneos al servicio del Estado podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica".

Más específicamente en el artículo ocho (8) literal h) al referirse al Poder Reglamentario, consagra la estabilidad funcional de los operarios públicos de las ciencias agrícolas. En este sentido se dice: "h) Someter a la aprobación del Órgano Ejecutivo reglamentaciones de esta ley que establezcan la estabilidad y escala de sueldos de los profesionales de que habla el artículo tres (3) de esta Ley; ...". En este artículo tercero se hace referencia tanto a los profesionales panameños como a los extranjeros.

En cuanto a la reglamentación que al efecto dictó el Poder Ejecutivo, en el Decreto 265 de 1968² se establece en el artículo decimocuarto (14) que para los efectos del derecho aplicable a los profesionales idóneos de las ciencias agrícolas, se

¹ Publicado en la gaceta Oficial número catorce mil trescientos cuarenta y uno de tres de marzo de mil novecientos sesenta y uno.

² Publicado en la gaceta Oficial número dieciséis mil doscientos seis de veinticinco de septiembre de mil novecientos sesenta y ocho.

entienden por tales aquellos que poseen certificado de idoneidad concedidos por el "Consejo" y que presten servicios profesionales en cualquier institución pública o de empresa privada.

¿Cuál es la finalidad del régimen de carrera a favor de los profesionales de las ciencias agrícolas?

El objeto del régimen de carrera es mejorar la eficiencia, ofrecer igualdad de oportunidad para el ingreso o acceso al servicio público y establecer la estabilidad en los puestos. Y es que la estabilidad es el factor más importante para la tranquilidad personal y familiar del funcionario, lo que a su vez redundará en una alta moral del servidor público, el respeto a su dignidad y dedicación y rendimiento laborales.

¿Cómo se ingresa a un régimen de carrera agrícola?

Mediante una relación legal y reglamentaria, por conducto de someterse a exámenes de aptitud y conocimiento ante el Consejo, luego la Administración Activa, confiada en la certificación del Consejo, podrá nombrar al funcionario sobre la base del mérito. En estos casos, la filiación política de la persona no puede tener ninguna influencia determinante para el nombramiento.

¿Puede o no ser destituido un funcionario de carrera agrícola, sin que medie justa causa?

Vista la estabilidad de que gozan estos profesionales, se debe concluir en que NO pueden ser destituidos sin que medie justa causa. Ello significa que sólo pueden ser destituidos en casos de incumplimiento de los deberes, la violación de las prohibiciones y el incumplimiento del Reglamento Interno de Personal. Ningún funcionario de carrera puede ser sancionado por un hecho que no haya sido definido previamente en el Reglamento Interno. Por esta razón, a ellos no se les puede aplicar la mal llamada declaración de "insubsistencia" ya que, esta es una medida que suprime el cargo o el empleo por razones estrictamente presupuestarias, y como estos funcionarios pertenecen a un escalafón previamente descrito en una planilla, no les puede ser suprimido su puesto, a no ser por la declaratoria legal, de crisis económica en el servicio público.

La estabilidad de los profesionales de las ciencias agrícolas según la jurisprudencia.

³ La seguridad en el empleo tiene una extraordinaria consecuencia en el aspecto moral y económico de un individuo y es aspiración innata de todo hombre, que se afana en asegurar aquello que le dará tranquilidad económica y espiritual. (Carlos R. Arginon)

Más allá del tenor literal de la Constitución, la ley y los reglamentos, la interpretación que le ha sido atribuida por la Corte Suprema de Justicia, al régimen de estabilidad de los funcionarios de carrera agropecuaria, es clara en el sentido de prohibir las destituciones de estos funcionarios sin que medie justa causa y se haya cumplido con el procedimiento disciplinario establecido en los reglamentos (Cf. Sentencia de 29 de mayo de 1996, Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera).

Para mayor aclaración transcribo parte del Fallo de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, referido del 29 de mayo de 1996, que en lo medular a la letra dice:

"... En cuanto a la violación directa alegada al artículo en referencia (se refiere la Corte al artículo 10 de la Ley 22 de 1961) coincide la Sala con los criterios expresados por la parte actora, dado que, efectivamente, no obran en el expediente pruebas contundentes que demuestren a la Sala que se ha configurado la justa causa de destitución en que el Director General del Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá fundamentó la parte motiva del Resuelto 022 de 19 de octubre de 1994. Observa la Sala, que el artículo 10 de la Ley 22 de 1961, al enunciar que los profesionales idóneos al servicio del Estado, podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica. No obstante, aclara a fin de que lo anterior se configure, que en cada caso en particular el Consejo Técnico Nacional de Agricultura hará las investigaciones necesarias para establecer la veracidad de los cargos. **Se trata, pues, de un servidor público con estabilidad en el empleo en razón de una ley que expresamente la prevé.**" (Destaca la Procuraduría de la Administración)

Otro Fallo relacionado a esta materia es el dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia el día 28 de junio de 1996, en donde básicamente se ratifica la doctrina del fallo antes citado del 29 de mayo de 1996. En concreto se dice:

"...observa la Sala, que no obra en el expediente el informe explicativo de conducta ni constancia alguna que demuestre a esta Sala que en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario se hubiese implementado alguna reestructuración administrativa. A criterio de la Sala, si se toma como base los anteriores supuestos

para la destitución de un funcionario que presta servicios profesionales en Ciencias Agropecuarias en la República de Panamá, como sucede en este caso, no puede pasarse por alto el contenido del artículo 10 de la Ley 22 de 1961... En el mencionado artículo claramente se enuncia que los profesionales idóneos podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o "técnica". No obstante, para que ello se configure, se requiere que en cada caso en particular el Consejo Técnico Nacional de Agricultura haga la investigación para establecer la veracidad de los cargos. **Se observa, pues, que se trata de un servidor público con estabilidad en el empleo en razón de una ley que expresamente la prevé.**(Destaca la Procuraduría de la Administración)

Consecuencias de las destituciones sin causa justa.

Como consecuencia de estos pronunciamientos de ilegalidad de las destituciones sin causa justa, a funcionarios amparados por carreras especiales, la Administración ha sido reiteradamente condenada al pago de cuantiosas sumas de dinero, en concepto de indemnización. Además de resultar sumamente engorroso para la Procuraduría de la Administración el tener que defender esos actos, a todas luces ilegales.

¿Que debe investigar el CTNA?

El "Consejo" debe dilucidar bajo el criterio jurídico de "APTITUD" si el funcionario acreditado como profesional de las ciencias agrícolas, es apto para el desempeño de las funciones técnicas inherentes a su puesto de trabajo.

En este sentido, El "Consejo" debería averiguar si el funcionario, adolece de alguna incompetencia física, moral o técnica. Específicamente se deberá referir a las calificaciones técnicas ya que las de medición de las otras calificaciones, escaparían al ámbito de competencias especiales que le son atribuidas tanto por la Ley 22 de 1961 como por el Decreto 265 de 1968.

¿Y que significado tiene la potestad de investigación disciplinaria del Consejo?

Es un límite que disminuye o reduce las posibilidades destitutorias del jefe, a un profesional de las ciencias agrícolas, quedándole tan solo dos opciones, de las cuales una sería válida para el ordenamiento y la otra contraria a éste, y por ello reprochable en la vía judicial. La primera sería permitir que se dé la investigación del "Consejo", para que se surta la averiguación de la verdad material; y la otra (la

contraria al derecho, y que lamentablemente es la más frecuente en la práctica), sería la de obviar la investigación técnica del consejo, bajo la falsa creencia de la omnipotencia que da el detentar una posición político-jerárquica de importancia.

¿Qué involucra este debido proceso disciplinario, según la jurisprudencia?

Según se puede deducir de los dos fallos previamente citados⁴, los elementos a cumplir en el proceso disciplinario, entrañan las siguientes cuestiones:

1. La administración durante el procedimiento disciplinario y luego en la vía judicial, debe comprobar la existencia de la justa causa para la destitución.
2. Para acreditar la prueba de la justa causa se requiere la investigación previa del Consejo Técnico Nacional de Agricultura.
3. En la etapa de investigación el Consejo Técnico Nacional de Agricultura debe procurar el establecimiento de la verdad de los cargos imputados por la Administración Activa al profesional idóneo de las ciencias agrícolas.
4. Al momento de la imputación de actos administrativos ajenos a la voluntad del profesional idóneo, tales como la reestructuración administrativa, la Administración debe probar la concurrencia de dicha circunstancia.

Síntesis de la Opinión.

Los límites al poder disciplinario de la Administración en el caso bajo análisis, están relacionados con el efectivo cumplimiento del debido proceso disciplinario. Este involucra el principio de legalidad que inspira el derecho administrativo, que comprende una doble garantía: la seguridad jurídica del disciplinado y la preexistencia de preceptos jurídicos (*lex praevia*) que establezcan de manera clara (*lex certa*) las condiciones infractoras y las sanciones correspondientes.

La determinación de la condición infractora es resultado de una investigación previa, la cual no es más que el reconocimiento del derecho de toda persona de que antes de ser sancionado, se lleve a cabo un procedimiento mínimo que le asegure la posibilidad de contradecir la medida disciplinaria, es decir, ser escuchado. Por tanto, las sanciones en donde no se permite el derecho al contradictorio (sanción plena) son contrarias al debido proceso disciplinario.

Es importante recordar que las formas de emisión del acto se deben cumplir como requisito mínimo para la eventual revisión de la actividad administrativa en la instancia judicial. Ello involucra que se cumpla con la emisión de actos sustentados

⁴ Específicamente me refiero al fallo de 29 de mayo de 1996 y de 28 de junio del mismo año.

en hechos reales, no siendo válido el acto sustentado en hechos presuntos, como es el caso de las destituciones sin hecho corroborables y de libre disposición de la administración. Por ejemplo, acciones de personal sustentadas en presuntas reorganizaciones no percibidas en la ley de presupuesto ni planificadas previamente con sus respectivas aprobaciones financieras.

Respuesta concreta a sus dos interrogantes.

Consideramos que sobre la base de lo establecido en el artículo diez (10) de la Ley Nº 22 de 30 de enero de 1961 y en el artículo quince (15) de del Decreto 265 de 24 de septiembre de 1968, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA) **SI** tiene competencia para proceder a solicitar a las Instituciones Públicas, en donde podrían trabajar profesionales de las ciencias agrícolas, que dichas organizaciones oficiales cumplan con las mencionadas normas, en el sentido de darle contenido real al debido proceso disciplinario aplicable a los profesionales de las ciencias agrícolas, actividades sobre sus competencias.

Segunda respuesta específica

Todas las Instituciones Públicas están en la obligación de cumplir con el procedimiento especial administrativo, establecido en el artículo diez (10) de la Ley 22 citada y el artículo 15 del respectivo Decreto 265 señalado, mientras estén vigentes.

Con la pretensión de haber colaborado con su Despacho, me suscribo,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.