

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1166

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 30 de noviembre de 2015

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción
(Sumario)**

La Magíster Isaura Rosas, actuando en representación de **Christopher González Rodríguez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución AG-0122 de 23 de febrero de 2015, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Alegato de conclusión.

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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo ya expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por el actor, **Christopher González Rodríguez**, referente a lo actuado por la Autoridad Nacional del Ambiente, al emitir la Resolución AG-0122 de 23 de febrero de 2015, que en su opinión, es contraria a Derecho.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción ensayada por **González Rodríguez** se sustenta en el hecho que éste 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 7-8 del expediente judicial).

Igualmente manifiesta, que con base a estas normas, no podía ser removido del cargo que ejercía en la Autoridad del Ambiente sin que se comprobara una causal que ameritara su destitución y que no se le aplicó una sanción de las establecidas en la ley y 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 8-10 del expediente judicial).

Contrario a lo planteado por **Christopher González Rodríguez**, este **Despacho reitera el contenido de la Vista 701 de 28 de agosto de 2015**, por medio de la cual contestamos la acción en estudio, señalando que no le asiste la razón; ya que la Administradora General de la Autoridad del Ambiente, actualmente Ministerio del Ambiente, removió al accionante del cargo que ocupaba en esa entidad estatal, recurriendo para ello a la facultad discrecional que le otorga el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, para destituir a los servidores públicos de la institución; puesto que **el actor no aportó certificación alguna que acreditara que pertenece al régimen de carrera; por ende, se puede inferir claramente que el mismo no ingresó por la vía del concurso de mérito u oposición, circunstancia que lo ubica en la condición de funcionario de libre nombramiento y remoción; por esta razón, la autoridad nominadora estaba plenamente facultada para desvincularlo de la posición en la que servía en esa entidad.**

Por otra parte, **advertimos** que el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, creado por la Ley 22 de 1961, tiene como 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 escrita, 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 Christopher González Rodríguez no fue removido del cargo por haber**

incurrido en alguna de las causales de destitución que establece la ley o el Reglamento Interno de dicha entidad, 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 accionante 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 (Cfr. fojas 40-42 del expediente judicial).

Nuestra posición encuentra sustento en la jurisprudencia de la Sala Tercera, de la que citamos la parte medular de la Sentencia de 13 de febrero de 2012, en la que se pronunció en los siguientes términos respecto a una situación similar a la que se analiza:

“ ...

Tampoco pueden tener lugar las alegaciones hechas en torno a la violación del contenido del artículo 10 de la Ley N°22 de 30 de enero de 1961, en concomitancia con el contenido del artículo 15 del Decreto N°265 de 24 de septiembre de 1968, por cuanto que, tanto tal Ley, como dicho Decreto no son el medio legislativo creado con normas que permitan a un profesional de las Ciencias Agrícolas gozar de estabilidad en el cargo que ostente por el sólo hecho de ser profesional en tal campo o ciencia.

... Por lo anotado vale decir que, cierto es que en la Ley N°11 de 1982, específicamente en su artículo 2 se dispuso que los profesionales de las ciencias agrícolas se regirían por lo que se denomina ‘Escalafón del Profesional de las Ciencias Agrícolas’, que tal Ley establece y regula. Sin embargo, es importante que se tenga claro que *una cosa*, es el Escalafón mediante el cual se beneficiarían tales profesionales una vez cumplieren con los niveles académicos a que se hace referencia en dicha Ley y a los años de experiencia en tal campo y, *otra cosa*, es el deber que tiene quien ostente la calidad de funcionario público de regirse por un sistema o concurso de méritos para su ingreso al servicio de una entidad estatal, como se manda desde la propia Constitución Política, deber que hemos visto, no se ha cumplido en gran cantidad de casos que han cursado por esta Sala *-reiteramos-*, muy a pesar de que, si bien es cierto, ello forma parte de los objetivos anotados en el numeral 2 del artículo 3 de la aludida Ley N°11.

En otras palabras, cierto es que, a tenor de la precitada norma constitucional, tanto el nombramiento como la remoción de un funcionario público al servicio del Estado no

debe ser potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, pero no es menos cierto que *cuando no se esté amparado por una carrera o Ley especial que haga clara alusión a la forma de ingreso al servicio público de cualesquiera profesional, indistintamente del campo, arte o ciencia que ejerza, no se pueda tener su cargo o posición de aquellos denominados de libre nombramiento y remoción*, pues ha quedado claro que si no se demuestra que el ingreso se diere *previo cumplimiento de un concurso de méritos*, requisito tan esencial que en estas casi dos (2) últimas décadas de nuestra vida republicana se ha procurado cumplir para que tengamos una administración pública con personal que cumpla con los estándares fijados para estos nuevos tiempos; no puede tener lugar la alegación de estabilidad e inamovilidad en el cargo que se ostente” (Lo resaltado es nuestro).

Es importante insistir en lo dicho en nuestra Vista Fiscal, en el sentido que **Christopher González Rodríguez** con la presentación de la acción en estudio, **persigue que se le paguen los salarios dejados de percibir**. Sin embargo, esta solicitud no resulta posible; puesto que la Ley 127 de 2013, que reconoce el reintegro, no contempla la remuneración antes indicada; aspecto que ha sido reiterado por el Tribunal en numerosas ocasiones, al señalar que el pago de los salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, sólo es viable jurídicamente cuando la propia ley lo disponga (El Destacado es nuestro).

En un caso similar al que ocupa nuestra atención, el Tribunal en el Auto de 16 de diciembre de 2004, señaló lo siguiente:

“...en vista de que en la Resolución 35495-04-JD de 3 de enero de 2003, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social no se pronunció en torno a la solicitud de los salarios dejados de percibir por el señor..., desde la fecha de destitución hasta la fecha efectiva de su reintegro, es preciso que la Sala resuelva lo atinente a la viabilidad de esta petición.

En diversas ocasiones la Sala Tercera ha sostenido que de no existir una ley especial que regule lo referente al pago de los salarios caídos, no será posible reclamar los mismos, así quedó establecido en la sentencia de 30 de junio de 1994, que citamos a continuación para mayor ilustración:

‘La Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el

artículo 297 de la Constitución Nacional, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley Formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de Leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.

Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, **la Sala Tercera debe señalar**, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva el principio de legalidad en los actos administrativos, **que al no existir norma legal alguna que permita el pago de salarios caídos a funcionarios municipales destituidos y luego reintegrados a sus cargos**, la Alcaldía de Panamá (ente que solicitó el pronunciamiento) **no está obligada al pago de salarios caídos** en esas circunstancias y en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance ha solicitado.’

Como hemos podido observar en el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita el actor.

...” (Lo destacado es nuestro).

Actividad Probatoria.

En relación con la actividad procesal desarrollada por el actor en esa sede jurisdiccional, **resulta necesario destacar la nula o escasa efectividad de los medios probatorios ensayados por el demandante** para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su pretensión; puesto que mediante el Auto de Pruebas 415 de 8 de octubre de 2015, **la Sala Tercera dispuso no admitir la prueba** consistente en una serie de documentos; ya que no cumplían con lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial.

Aún cuando sí admitió los documentos visibles a fojas 14-18, 29-35 y 56-74 del expediente judicial, los mismos no han aportado nuevos elementos que hagan variar nuestro

criterio vertido en la Vista Fiscal 701 de 28 de agosto del presente año, en cuanto a la Resolución AG-0122 de 23 de febrero de 2015, acusada de ilegal.

Como consecuencia de tal situación, esta Procuraduría estima que en el presente proceso el accionante **no cumplió con su obligación de probar los datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas en que sustenta su pretensión, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial**; deber al que se refirió la Sala Tercera en su Auto de 30 de diciembre de 2011 señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (la negrita corresponde a la Sala)

Al respecto del artículo transcrito, es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *‘en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...”

De la lectura de la citada Resolución Judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que el recurrente cumpla con la responsabilidad de

acreditar su pretensión ante el Tribunal, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda presentada por **Christopher González Rodríguez**, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución AG-0122 de 23 de febrero de 2015, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente** y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 529-15