

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 565

Panamá, 10 de agosto de 2015

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción**

**Contestación  
de la demanda**

La Magíster Isaura Rosas, actuando en representación de **Julio César Rodríguez Apolayo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución AG-0033 de 15 de enero de 2015, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente**, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que ha incurrido la entidad al no contestarle un recurso de reconsideración que presentó el 23 de enero de 2015, 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 cierto como se expresa; por tanto, se niega.

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 17 y reverso expediente judicial).

**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.

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

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

La apoderada judicial del demandante alega que el acto acusado 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. foja 6 del expediente judicial);

**B.** El artículo décimo quinto del Decreto Ejecutivo 265 de 24 de septiembre de 1968, norma que señala que le corresponde al Consejo Técnico Nacional de Agricultura determinar si existen razones de incompetencia física, moral o técnica por las cuales las agencias estatales pueden separar o destituir profesionales agrícolas idóneos a su servicio (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial);

**C.** El artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, 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)

**D.** El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que señala que los servidores públicos nombrados en forma permanente o eventual, con dos (2) o más años de servicio, sin que se encuentren acreditados en alguna carrera que establece el artículo 305 de la Constitución Nacional gozarán de estabilidad laboral en su cargo y no podrán ser despedidos sin que medie causa justificada prevista por la ley y según las formalidades de ésta (Cfr. foja 8 del expediente judicial); y

E. El artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que señala que el trabajador a quien se le detecte enfermedad crónica involutiva y/o degenerativa que produzca discapacidad laboral, sólo podrá ser destituido de su puesto de trabajo por causa justificada prevista en la ley, y previa autorización de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, de acuerdo con los procedimientos correspondientes (Cfr. fojas 8 y 9 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.**

Conforme puede apreciar este Despacho, la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución AG-0033 de 15 de enero de 2015, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, actualmente Ministerio del Ambiente, a través de la cual se removió a **Julio César Rodríguez Apolayo** del cargo de Ingeniero Forestal I (3) con funciones de Jefe de Parque en la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre de esa institución (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el afectado presentó un recurso de reconsideración, mismo que, a juicio de su apoderada judicial, no fue objeto de decisión por la autoridad demandada (Cfr. fojas 18-21 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, **Julio César Rodríguez Apolayo** ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto se declare nula, por ilegal, la resolución que lo destituye, así como la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que afirma incurrió la entidad al no responder el recurso de reconsideración presentado por él en contra de la Resolución AG-0033 de 15 de enero de 2015, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que lo reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios que haya dejado de

percibir hasta la fecha en que se haga efectiva su restitución (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada 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 5 y 6 del expediente judicial).

Igualmente manifiesta, que al momento de su destitución se desconoció su condición médica, producto de la diabetes mellitus tipo 2 e hipertensión que padece, la cual fue diagnosticada por una autoridad de salud y que de acuerdo con la ley de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, le otorgaba, de manera automática, el derecho a la estabilidad en el cargo del cual fue removido a través del acto cuya declaratoria de ilegalidad se demanda. También, aduce que fue destituido sin que se cumpliera con el procedimiento que para tal efecto señala la ley, para que aquellos servidores públicos bajo la protección de la Ley 59 de 2005 (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Frente a los argumentos expuestos por el demandante, este Despacho procederá a analizar los cargos de infracción formulados en contra de la Resolución AG-0033 de 15 de enero de 2015, advirtiendo que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el actor con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Según consta en autos, la Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente removió a **Julio César Rodríguez Apolayo** del cargo que ocupaba en esa entidad estatal, que era de Ingeniero Forestal I (3), con funciones **de Jefe de Parque en la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre**, 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; 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 funcionario de libre nombramiento y remoción; ello en concordancia con lo que establece el artículo 794 del Código Administrativo, que señala que la determinación del periodo de un empleado no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo; y que por esta razón la autoridad nominadora estaba plenamente facultada para desvincularlo de la posición en la que servía en esa entidad.

En nuestra opinión, el cargo que ocupaba **Julio César Rodríguez Apolayo como Jefe de Parque en la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre**, estaba adscrito al Despacho Superior del Ministerio del Ambiente, razón por la que su nombramiento en esa posición de jefatura estaba sujeta a la potestad discrecional de la autoridad nominadora y, por ende, éste no gozaba de estabilidad alguna (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

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, según su criterio, debió hacer las investigaciones preliminares y, posteriormente, recomendar a la autoridad nominadora las acciones disciplinarias pertinentes.

Esta Procuraduría observa que tales argumentos carecen igualmente de sustento; ya que el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, creado por la 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, **Julio César Rodríguez Apolayo** 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; razón por lo que los cargos de infracción a los artículos 10 de la Ley 22 de 1961; décimo quinto del Decreto Ejecutivo 265 de 1968; 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, y 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, deben ser desestimados por esa Sala Tercera, según su criterio expresado en la Sentencia de 13 de febrero de 2012 que dice:

“ ...

**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).

Por otra parte, este Despacho debe advertir que el fuero laboral al que se refiere el recurrente, es aquél que ampara al servidor público por razón del padecimiento de una enfermedad crónica y/o degenerativa que le produzca discapacidad laboral, tal como lo señala el artículo 1 de la propia Ley 59 de 2005, el cual expresa lo siguiente:

**“Artículo 1.** Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que **produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo** en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico.”  
(El destacado es nuestro)

Frente a lo expuesto por el recurrente en sustento de su pretensión, es menester no perder de vista que en el expediente judicial no consta que el mismo haya acreditado ante el actual Ministerio del Ambiente, prueba idónea que demostrara las enfermedades crónicas que dice padecer y que, además, las mismas le causen discapacidad laboral, de tal suerte que pueda ser ubicado dentro de la categoría de personas amparadas por la Ley 59 de 2005, a fin que la entidad hubiese considerado esta situación al momento de emitir el acto administrativo cuya legalidad es objeto de controversia en este proceso, por lo que, a juicio de esta Procuraduría, no resultan suficientes los argumentos que se exponen con la finalidad de establecer que **Julio César Rodríguez Apolayo** poseía estabilidad laboral como producto del padecimiento que aduce venía sufriendo; ya que basta recordar que en virtud de la citada ley, para que las instituciones estén en la obligación de reconocer la protección

que brinda la misma, es decir, el derecho a gozar de estabilidad en el cargo, la enfermedad crónica debe producir incapacidad laboral.

En otro orden de ideas, se advierte que el actor 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 alega incurrió la institución al no contestarle en tiempo oportuno el recurso de reconsideración que promovió en contra de la Resolución AG-0033 de 15 de enero de 2015, acusada de ilegal, razón por la que procedió a presentar ante el Tribunal la demanda contencioso administrativa bajo análisis.

Según consta en el expediente judicial, la apoderada judicial de **Julio César Rodríguez Apolayo** pudo acceder al control jurisdiccional en el término establecido en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el numeral 2 del artículo 200 de la Ley 38 de 2000, según el cual se considera agotada la vía gubernativa cuando interpuesto el recurso promovido en la primera instancia, se entiende negado, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión sobre él, lo que más allá de permitirle la oportunidad de acudir al Tribunal, no desvirtúa la legalidad de la decisión adoptada por la entidad, basada fundamentalmente en el hecho que el demandante fue destituido como consecuencia de la potestad discrecional de la autoridad nominadora, al estar ocupando, al momento de ocurrir este evento, una posición que es de libre nombramiento y remoción, por lo que solicitamos que esta pretensión sea desestimada por la Sala Tercera.

En cuanto al reclamo que hace la actor en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Julio César Rodríguez Apolayo**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 2 de febrero de 2009 que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la



demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que **la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución AG-0033 de 15 de enero de 2015**, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

**IV. Pruebas:** 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 267-15