

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 920

Panamá, 24 de agosto de 2010

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El licenciado José Antonio Pérez González, actuando en nombre y representación de **José Manuel Casiano Plano**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución AG-0121-10 de 26 de enero de 2010, emitida por el administrador general de la **Autoridad Nacional del Ambiente**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación
de la demanda.**

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 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.

II. Normas que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.

A. La parte actora aduce la infracción del numeral 9 del artículo 11 de la ley 41 de 1998, general de ambiente de la República de Panamá. (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

B. Igualmente se alega la violación del artículo 34 de la ley 38 de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales. (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

C. El artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá. (Cfr. fojas 9 a 16 del expediente judicial).

D. El artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. (Cfr. fojas 9 a 16 del expediente judicial).

E. El artículo 136 del Texto Único de la ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa. (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

F. Por último, también se alega la infracción de los artículos 2 y 4 de la ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que adopta las normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral. (Cfr. fojas 17 y 18 del expediente judicial).

Los respectivos conceptos de infracción pueden consultarse en las fojas 7 a 18 del expediente judicial.

III. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

Según observa este Despacho, el acto objeto de reparo consiste en la resolución AG-0121-10 de 26 de enero de 2010, por medio de la cual el administrador general de la Autoridad Nacional del Ambiente procedió a destituir a José Manuel Casiano Plano del cargo de asistente de contabilidad, que éste ocupaba dentro de la mencionada autoridad. Este acto fue objeto de un recurso de reconsideración interpuesto por el afectado y confirmado en todas sus partes mediante la resolución AG número 0369-2010 de 25 de marzo de 2010, a través de la cual Autoridad Nacional del Ambiente decidió dicho recurso, agotándose así la vía gubernativa. (Cfr. fojas 20 a 24 del expediente judicial).

El actor solicita que se declaren nulos, por ilegales, los actos administrativos antes descritos y, en consecuencia, se ordene a la Autoridad Nacional del Ambiente su reintegro a la posición que ocupaba como asistente de contabilidad. Producto de ello, el recurrente también demanda que se ordene el pago de los salarios que dejó de percibir, desde la fecha en que se hizo efectiva su destitución hasta el momento de su reintegro. (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

La remoción del cargo de que fuera objeto el accionante a través del acto administrativo demandado se dio en estricto apego a la Ley, ya que si bien es cierto el

actor estaba amparado por la ley de Carrera Administrativa en razón de que la resolución 123 de 2 de marzo de 2009, expedida por la Dirección General de Carrera Administrativa, lo acreditó como funcionario de carrera, no lo es menos que el artículo 21 de la ley 43 de 2009 dejó sin efecto todos los actos de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa en todas las instituciones públicas, realizados a partir de la aplicación de la ley 24 de 2007. Cabe destacar que el artículo 32 de la misma ley, señala que ese cuerpo normativo es de orden público y tiene efectos retroactivos hasta el 2 de julio de 2007. (Cfr. foja 6 del expediente judicial y la gaceta oficial 26,336 de 31 de julio de 2009).

Las normas antes citadas son del tenor siguiente:

"Artículo 21: (transitorio). En virtud de la entrada en vigencia de la presente Ley, se dejan sin efecto todos los actos de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa realizados, a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2007, en todas las instituciones públicas."

"Artículo 32: La presente Ley es de orden público y tendrá efectos retroactivos hasta el 2 de julio de 2007."

En razón de lo anterior, resulta claro que la exclusión del demandante del Régimen de Carrera Administrativa, luego de la anulación de ese estado, significa que el mismo no puede adquirir o seguir gozando de los derechos propios consagrados en las regulaciones legales y reglamentarias a favor de funcionarios adscritos a dicha carrera, por lo que su remoción se llevó a efecto con fundamento en la facultad

discrecional que posee la autoridad nominadora para nombrar y remover a los servidores públicos de esa entidad.

En ese contexto, esta Procuraduría advierte que la remoción de la demandante no obedece a la comisión o imputación de falta disciplinaria alguna, sino al ejercicio de la potestad discrecional que posee la autoridad nominadora para adoptar las acciones de personal que estime convenientes, cuando se trate de funcionarios de libre nombramiento y remoción, situación en la que se encontraba el actor.

Visto lo anterior, debemos señalar que el acto administrativo demandado, mediante el cual se dio la remoción de José Manuel Casiano Plano del cargo de asistente de contabilidad que ocupaba en la Autoridad Nacional del Ambiente, se ajustó a lo establecido en el numeral 9 del artículo 11 de la ley 41 de 1998, que prevé entre las funciones del administrador general del Ambiente la de nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, remover al personal subalterno e imponerles las sanciones del caso, de acuerdo con las causas comprobadas, de lo que se desprende que la autoridad nominadora estaba plenamente facultada para ordenar la remoción del cargo del demandante. (Cfr. fojas 20 a 24 del expediente judicial).

Ese Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones respecto a la estabilidad en el cargo de servidores públicos cuyo estatus es de libre nombramiento y remoción, situación en la que se encontraba el actor, y de esa copiosa jurisprudencia nos permitimos citar la sentencia de 11 de junio de 2009, que en su parte pertinente expresa lo

siguiente:

“Sobre el tema de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, esta Sala ha sido reiterativa en sus pronunciamientos al señalar que cuando estamos frente a un funcionario de libre nombramiento y remoción, la autoridad nominadora no requiere fundamentar la destitución en una causa justificativa. A continuación extractos de varias sentencias sobre la temática.

‘... conforme a la jurisprudencia constante en esta Sala, al estar ante la facultad discrecional de nombramiento o provisión de un cargo oficial no amparado por una ley de carrera pública o especial que conceda entre otros derechos el de estabilidad, el criterio que rige es el de remoción también discrecional generalmente ejercida por la misma autoridad nominadora. En este sentido, somos de la opinión que siendo un funcionario de libre nombramiento y remoción no le es aplicable el artículo 88 del Reglamento interno del respectivo Ministerio, toda vez que su aplicación está dirigida a aquellos que forman parte de la Carrera Administrativa.’
(Sentencia de 18 de abril de 2006)

‘... concluye esta Superioridad afirmando que ‘cuando un servidor del Estado no es regido por un sistema de carrera administrativa o Ley Especial que le conceda estabilidad, que consagre los requisitos de ingreso (generalmente por concurso) y ascenso dentro del sistema, basado en el mérito y competencia del recurso humano, la disposición de su cargo es de libre nombramiento y remoción, por lo que no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador que le prodigue todos los derechos y garantías propias del debido proceso’. (Resolución de 31 de julio de 2001). Teniendo así, la autoridad nominadora la facultad discrecional de remover de su

cargo a los servidores públicos,
indicando que ello es posible sin
que medie ninguna causa
disciplinaria, siempre que se
trate de funcionarios no
protegidos por un régimen de
estabilidad, como sucede en el
 presente caso, razón por la cual
 no prosperan los restantes cargos
 de violación enunciados por el
 demandante'. (Sentencia de 18 de
 febrero de 2004). (El subrayado es
 de la Sala).

...

Las anteriores consideraciones
 abocan a Sala a desestimar los cargos
 de violación del artículo 36 de la Ley
 N° 38 de 2000 y del artículo 90 del
 Reglamento Interno del Ministerio de
 Economía y Finanzas.

Con relación a la alegada violación
 de los artículos 124, 135, numerales 11
 y 21, y 142 de la Ley N° 9 de 1994,
 debemos dejar claro que la autoridad
 nominadora únicamente estaba obligada a
 justificar la destitución de la señora
 Elia Batista Baruco si ésta hubiese
 gozado del beneficio de la estabilidad
 laboral otorgado por el régimen de
 carrera administrativa, y al no ser
 ello así, a la misma no le son
 aplicables las normas contenidas en la
 citada Ley.

...

En ocasión de que la parte actora
 no ha probado que se hayan producido
 las infracciones imputadas al acto
 demandado, corresponde a la Sala
 desestimar su ilegalidad.

Por lo antes expuesto, la Sala
 Tercera de la Corte Suprema de
 Justicia, administrando justicia en
 nombre de la República y por autoridad
 de la ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, el
 Decreto de Personal N° 57 de 27 de
 abril de 2006 ni su acto confirmatorio,
 y NIEGA las demás pretensiones."

La sentencia antes citada, pone de manifiesto que al
 recurrente no le es aplicable el artículo 136 del Texto Único
 de la ley 9 de 1994, habida cuenta que era un funcionario de

libre nombramiento y remoción, de tal suerte que, a juicio de esta Procuraduría, los argumentos expuestos por la parte actora con el objeto de dar sustento a su alegada infracción, carecen de todo asidero jurídico.

Por otra parte, el recurrente aduce como infringidos el artículo 34 de la ley 38 de 2000 que dispone que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

Respecto a lo antes expuesto, este Despacho no comparte el argumento del actor, toda vez que en la situación bajo estudio la autoridad nominadora se apegó a lo establecido en el numeral 9 del artículo 11 de ley 41 de 1998, como se ha expresado en líneas anteriores, por lo que se debe desestimar dicho cargo de infracción.

Según alega el demandante también se han infringido el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, cargos que no pueden ser analizados mediante un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, como el que ocupa nuestra atención, toda vez que, de acuerdo a la jurisprudencia sobre la materia, dichas disposiciones constituyen elementos que integran el denominado Bloque de Constitucionalidad y, de conformidad con el artículo 86 del Código Judicial, el control constitucional

de los actos públicos está reservado privativamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia. (Cfr. fojas 9 a 16 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, el actor argumenta la infracción de los artículos 2 y 4 de la ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, ya que aduce sufrir de hipertensión arterial. Esta Procuraduría difiere de la afirmación hecha por el accionante debido a que dicha condición de salud no ha sido acreditada, ya que el mismo no cumplió con lo establecido en el artículo 5 de la norma antes mencionada, modificado por el artículo 11 de la ley 4 de 25 de febrero de 2010, que dispone que para sustentar dicho estado, es necesario que la certificación que acredite el padecimiento de las mencionadas enfermedades haya sido expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin, y además señala que mientras dicha comisión no expida la certificación no es obligación de la institución pública reconocer la protección que brinda esta ley, por lo que dichos cargos de infracción carecen de asidero legal. (Cfr. fojas 16 a 18 del expediente judicial).

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL la resolución AG-0121-10 de 26 de enero de 2010, emitida por el administrador general de la Autoridad Nacional del Ambiente, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la parte actora.

IV. Pruebas: Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental una copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso que nos ocupa, cuyo original reposa en los archivos de la Autoridad Nacional del Ambiente.

V. Derecho: No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 594-10