

VICTOR L. BENAVIDES P.
LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ -- ALEJANDRO MONCADA LUNA
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA DIXSIANA LORENA ACOSTA EN REPRESENTACIÓN DE JOSÉ ANTONIO PÉREZ GONZÁLEZ, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN AG-0736-09 DE 2 DE OCTUBRE DE 2009, PROFERIDA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE AMBIENTE, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. VÍCTOR L. BENAVIDES P. PANAMÁ, VEINTIOCHO (28) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL TRECE (2013).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Victor L. Benavides P.
Fecha:	28 de Noviembre de 2013
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	103-10

VISTOS:

La Licenciada Dixsiana Lorena Acosta, actuando en su calidad de apoderado judicial del demandante, JOSÉ ANTONIO PÉREZ GONZÁLEZ, ha incoado formal DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución AG-0736-09 de 2 de octubre de 2009, proferida por la AUTORIDAD NACIONAL DE AMBIENTE, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Previo a emitir criterio sobre el fondo de la presente demanda, éste Tribunal considera necesario efectuar un ligero recorrido al expediente de marras, a fin de determinar, si en efecto, cumple con los requisitos contenidos en el Capítulo II del Título II de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, reformada por las leyes 33 de 11 de septiembre de 1946 y 39 de 17 de noviembre de 1954, en concordancia con los artículos 625 y 665 del Código Judicial, correlacionados con el artículo 470 de la misma excerta legal.

Ahora bien, la presente demanda fue admitida mediante resolución de 05 de febrero de 2010, en la que igualmente se ordenó correr en traslado de la misma al Director General de la AUTORIDAD NACIONAL DE AMBIENTE y al Procurador de la Administración.

Por medio de del Auto de pruebas No.304 de 23 de junio de 2010, se admitieron las pruebas presentadas por las partes, concediéndose quince (15) días para la práctica de las mismas y los cinco (5) días posteriores para que los interesados presentaran sus alegatos, término éste que conforme a las constancias, ninguna de las partes hizo uso.

Del anterior examen, encontramos que se verifican los requerimientos exigidos por las normas valoradas frente a las pretensiones de la parte actora, por lo que, en éste estado y al absolver que se han cumplido con todas las etapas procesales inherentes a éste tipo de procesos, corresponde a ésta Sala decidir la causa.

ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

El acto que se impugna lo constituye, la Resolución AG-0736-09 de 2 de octubre de 2009, proferida por la AUTORIDAD NACIONAL DE AMBIENTE, cuya parte resolutive señala lo siguiente:

RESUELVE:

“PRIMERO: DESTITUIR a el Señor JOSE ANTONIO PEREZ, portador de la cédula de identidad personal No.8-714-792 y número de empleado 10339 del cargo de ABOGADO III, en virtud de lo consagrado en el numeral 8 del artículo 11 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998.

SEGUNDO: RECONOCERLE al Señor JOSE ANTONIO PEREZ las prestaciones económicas a que tenga derecho según la Ley y la reglamentación correspondiente.

TERCERO: COMUNICAR a el Señor JOSE ANTONIO PEREZ, que conforme a su categoría de servidor público, PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN DENTRO DE LOS CINCO (5) DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.

...”

FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

El demandante solicita a esta Sala que se declare nulo por ilegal el acto administrativo de la destitución de JOSÉ ANTONIO PÉREZ, contenida en la Resolución AG-0736-09 de 2 de octubre de 2009, y la Resolución AG No.1035-09 de 20 de noviembre de 2009; ambas proferidas por la AUTORIDAD NACIONAL DE AMBIENTE.

De igual forma, solicita a la Sala que en consecuencia de lo anterior condene al Estado a pagar a favor del señor PÉREZ los salarios caídos correspondientes, indemnización por los daños y perjuicios, así como cualquier otra prestación de índole económica a la que tenga derecho.

C. Hechos de la demanda

El actor fundamenta su demanda en diecisiete hechos en los que señala que su designación dentro de la Autoridad Nacional del Ambiente, en el cargo de Abogado III tiene categoría de puesto público permanente y siendo así, no puede ser afectado por decisiones discrecionales por parte de la autoridad nominadora.

Que la ANAM argumenta en sus consideraciones, que posee una función discrecional para ordenar la destitución, con lo que desconoció que esa supuesta discrecionalidad está supeditada y limitada por el Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 porque ésta es la ley que regula la condición jurídica de los servidores públicos.

Que su representado ingresó a la carrera administrativa con la Resolución 098-08 de 8 de febrero de 2008, expedida por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, luego de cumplir con todos los requisitos de ley.

Que a pesar que la Ley No.43 de 30 de julio de 2009, modificó recientemente la Ley 9 de 1994, aún así, su representado no entra dentro de la modificación pues no forma parte de los servidores públicos que no son de carrera administrativa.

D. Disposiciones legales violadas y el concepto de la violación.

La parte actora considera vulneradas, la siguiente normativa legal:

Artículo 11 numeral 9 de la Ley No.41 de 1998.

Artículo 11. El Administrador o la Administradora General del Ambiente será el representante legal de la Autoridad Nacional del Ambiente y tendrá las siguientes funciones:

1. ...

9. Nombrar, trasladar, ascender, suspender conceder licencia, remover al personal subalterno e imponerles las sanciones del caso, de acuerdo con las faltas comprobadas.

La infracción de la norma en concepto de violación directa por indebida de aplicación ya que esta norma lo faculta para destituir al personal en caso de que hubiera una falta comprobada, lo que nunca existió.

Artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000.

Artículo 34. Las actuaciones en todas las entidades públicas se efectuarán con 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. Los Ministros y Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.

Sin señalar el concepto de infracción de la norma.

Artículo 32 de la Constitución Nacional

Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, política o disciplinaria.

La infracción de la norma en concepto de violación directa por falta de aplicación ya que la Dirección General de Aduanas no recibió ninguna recomendación de destitución de la señora YOUNG.

Artículo 136 del texto único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994.

Artículo 136. Los servidores públicos de carrera administrativa tienen, además, los siguientes derechos, que se ejercerán igualmente de acuerdo con la presente Ley y sus reglamentos:

1. Estabilidad en su cargo.
2. Ascensos y traslados.
3. Participación en programas de rehabilitación o reeducación en caso de consumo de drogas ilícitas o de abuso de potencial, o de alcohol.
4. Bonificación por antigüedad.

La violación se concreta de forma directa, ya que debe entenderse la estabilidad en términos generales como el derecho que consiste en la garantía que tiene todo trabajador a permanecer en el empleo y a obtener los correspondientes beneficios salariales y prestacionales, incluso en contra de la voluntad del patrono.

Artículo 3 del Código Civil.

Artículo 3. Las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos.

Por violación directa por comisión, toda vez que, la discrecionalidad el Administrador General de la ANAM es ilegal, porque la Ley 9 de 1994 aún con todas sus modificaciones regula la condición jurídica de los servidores públicos.

INFORME DE CONDUCTA

Mediante Nota visible a foja 99 del dossier, la Administradora General Encargada de la AUTORIDAD NACIONAL DE AMBIENTE, Melanie Castillo Him, rindió el informe de conducta requerido en los siguientes términos:

Que, si bien, la parte demandante fue acreditada como servidor público amparado por el régimen de Carrera Administrativa, mediante Resolución No.83 de 2 de mayo de 2008, de la Dirección General de Carrera Administrativa, también es un hecho que de conformidad a lo establecido en el artículo 21 transitorio, de la Ley No.43 de 30 de julio de 2009, que reforma la Ley 9 de Carrera Administrativa, se dejaron sin efecto todos los actos de incorporación de servidores públicos de carrera administrativa realizados a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2007, en todas las instituciones públicas en consecuencia, por mandato legal quedo sin efecto el acto de incorporación de José Antonio Pérez, como Servidor Público de Carrera Administrativa, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 43 de 2009.

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Luego de haber examinado los argumentos esgrimidos por la parte actora, el Procurador de la Administración, Oscar Ceville, mediante Vista No.443 de 30 de abril de 2010 solicita a esta Corporación de Justicia que declare que no es ilegal la resolución atacada, y que en consecuencia se desestimen las pretensiones de la demandante.

Sustenta su concepto en el hecho que, a la entonces servidora pública no le eran aplicables las normas que dicen vulneradas, y que están relacionadas con el procedimiento disciplinario contenido en la Ley 9 de 1994, que regula la carrera administrativa, y la Ley 43 de 2009 que la modifica y adiciona.

Que resulta claro que la hoy demandante al momento de ser destituida no se encontraba acreditada como funcionaria de carrera aduanera ni como funcionaria de carrera administrativa, de allí, que su destitución se dio en virtud de la potestad que tiene la autoridad nominadora de destituir a aquellos funcionarios que carecen de estabilidad en sus puestos, toda vez que las posiciones que ocupan se consideran de libre nombramiento y remoción.

DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Ante ésta Sala, se somete al estudio de legalidad de la Resolución AG-0736-09 de 2 de octubre de 2009, proferida por la AUTORIDAD NACIONAL DE AMBIENTE, por medio del cual se destituye al señor JOSÉ ANTONIO PÉREZ, del cargo de Abogado III que ostentaba en dicha institución gubernamental.

Luego de analizadas las violaciones alegadas y los argumentos en que se fundamentan, la Sala estima que no se han configurado las mismas en los términos alegados, lo que procede a explicar previa las siguientes consideraciones.

La Ley No.9 de 20 de julio de 1994, es aquella por medio de la cual se establece y regula la Carrera Administrativa; en términos más completos, es aquella que desarrolla los Capítulos 1o, 2o., 3o., y 4o. del Título XI de la Constitución de la república de Panamá; regula los derechos y deberes de los servidores público, especialmente los de carrera administrativa en sus relaciones con la administración pública, y establece un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos

Los funcionarios públicos son todas las personas incorporadas al desarrollo de las actividades realizadas propiamente por la administración y que, por tanto, están relacionadas con ella por una relación de servicios retribuidos y regulada por el Derecho Administrativo.

En este concepto general de servidor entran, tanto los servidores de nombramiento, como los que ascienden a los cargos públicos por la vía de elección popular; así como abarca, tanto las personas que prestan sus servicios al gobierno central, como a las entidades descentralizadas.

La Ley de Carrera Administrativa señala en su artículo 2, cual son las clases de servidores públicos. Esta clasificación es muy importante para poder determinar cuales funcionarios estarán sujetos a la Carrera Administrativa, cuales se regirán por otras carreras contenidas en leyes especiales y finalmente cuales no están amparados bajo las prerrogativas de la norma en comento.

Así, resulta de gran importancia señalar, que el funcionario de carrera administrativa es el principal sujeto de las normas de la Ley No. 9 de 1994.

Los Servidores Públicos de Carrera Administrativa son las personas que han ingresado a la carrera administrativa con mérito para la estabilidad en el ejercicio de su cargo establecido en el Manual de Clasificación Ocupacional Institucional. Así lo da a conocer las distintas normas de las cuales podemos mencionar la Procuraduría de la Administración, la Contraloría General de la República, y la Constitución Política de la República de Panamá.

Conforme al glosario de la norma en comento, se entiende por Carrera Administrativa a la principal esfera de actividad funcional, regulada por esta Ley, dentro de la cual deben desempeñarse los servidores públicos. Lo que en palabras del Doctor Cesar Quintero, es la selección científica de los servidores del Estado, su especialización, consagración y derechos.

En la actualidad, la Carrera Administrativa es el resultante de un enfoque sistémico que se utiliza en las esferas gubernamentales, y tienen dos características básicas: el Mérito y la Estabilidad.

Los requisitos para poder ingresar a la carrera administrativa y poder ser considerado funcionario de carrera están contemplados en el artículo 56, el cual menciona dos procedimientos de ingreso:

- Procedimiento Ordinario de Ingreso

Es el común que debe seguir toda persona que no trabaja en la función pública y que desea ingresar a la misma. Por lo tanto, deberá ingresar por el sistema de mérito o por medio de concurso de antecedentes u oposición y los procedimientos que se establezcan en desarrollo de la ley.

· Procedimiento Especial de Ingreso

Es el que la ley tiene diseñado, especialmente para los servidores públicos que al momento de promulgarse la ley, se encontrasen ya laborando en la función pública.

Una vez que el funcionario haya ingresado a la carrera, es considerado con carácter permanente y no podrá ser despedido, salvo por las causas y motivos específicamente expresados en la ley; sujetándose a todos los derechos y deberes contenidos en la misma.

En éste punto resulta pertinente para los efectos de nuestro análisis, transcribir el contenido del artículo 2 de la Ley 9 de 1994 modificada por Ley 43 de 2009, a saber:

Servidores públicos de Carrera Administrativa. Son los servidores públicos que han ingresado a la Carrera Administrativa según las normas de la presente Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente excluidos de la Carrera Administrativa por la Constitución Política o las leyes.

De la norma transcrita se desprende que, los funcionarios que hayan ingresado a la Carrera Administrativa conforme a las normas establecidas y que no pertenezcan a ninguna otra de las carreras establecidas o que no estén excluidos por la Constitución o las leyes, gozarán de esta categoría.

En ese sentido, tenemos que mediante el artículo 3 de la Ley 24 de 02 de julio de 2007, se modificó el Procedimiento Especial de Ingreso a la Carrera Administrativa contemplado en el artículo 67 de la Ley 9 de 1994. Ésta modificación permitió la entrada de funcionarios al sistema de carrera, sin necesidad de concurso y requiriendo únicamente cumplir con los requisitos mínimos de educación para el correspondiente cargo.

Sin embargo, posteriormente, mediante la Ley No. 43 de 30 de julio de 2009, específicamente en su artículo 21 (transitorio) se dejó sin efecto TODOS los actos mediante los cuales se incorporaron funcionarios públicos al sistema de carrera administrativa a través de éste procedimiento excepcional.

Entiéndase por “dejar sin efecto”; a revocar, anular o dejar falto de valor legal, todos aquellos actos efectuados al amparo del artículo 3 de la Ley 24 de 02 de julio de 2007.

Debemos recordar que la Ley como norma jurídica comprende a todos aquellos que se encuentran en las condiciones previstas por ella, sin excepciones de ninguna clase.

Y que, si bien es cierto, el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, establece la presunción de legalidad de los actos administrativos; no es menos cierto, que el artículo 21 (transitorio) de la Ley No.43 de 30 de julio de 2009, establece una situación especial para actos administrativos específicos, como el que se encuentra en estudio dentro del presente caso.

Aunado a lo anterior, es preciso tener presente que dentro de la misma Ley No.38 de 31 de julio de 2000 (que contiene el artículo 46 cuya violación alega la parte actora), más específicamente en su artículo 37 en concordancia con el artículo 202 de la misma excerta legal, se establece el carácter supletorio de sus normas, a saber:

Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.

De la lectura de la norma ut supra se desprende no solo el rango de aplicación de la Ley –entiéndase, por éstos a todos los procedimientos administrativos emanados de cualquier dependencia estatal-; si no también, que señala de forma textual, que su contenido normativo queda sublevado a aquellas normas o leyes especiales que regulen materias específicas.

Es decir, que la Resolución No.083 de 8 de mayo de 2008, mediante la cual al señor JOSÉ ANTONIO PÉREZ GONZÁLEZ se le concedió la categoría de funcionario público de Carrera Administrativa, fue anulada por aplicación de la norma en comento desde el día 31 de julio de 2009, en que se publicó en Gaceta Oficial No.26336.

Ahora bien, dicho lo anterior, debemos señalar que - a groso modo - los servidores públicos se clasifican en:

A. de Carrera

- · Carrera Judicial
- · Carrera Docente
- · Carrera Diplomática
- · Carrera Sanitaria
- · Carrera Policial

B.- de Carrera Administrativa

C.- que no son de Carrera.

- De Elección Popular
- De Libre Nombramiento y Remoción
- De Nombramiento Regulado por la Constitución
- De Selección
- En Periodo de Prueba
- En Funciones
- Eventuales

Podemos apuntar entonces que, quien no ostenta un cargo de carrera (ya sea administrativa o cualquier otra especial), por obvias razones, debe formar parte de alguna de las sub clasificaciones de aquellos funcionarios públicos que no son de carrera.

Que a diferencia de lo argumentado por la Licenciada Acosta, la categoría de “permanente” no hace referencia a la permanencia del funcionario público en la posición, sino, en la permanencia del puesto propiamente tal, es decir, de las labores ejecutadas por la posición.

Lo anterior se pone de manifiesto, al leer detenidamente el contenido del artículo 2 de la Ley No.9 de 1994 que señala lo siguiente:

Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...

Puestos públicos: Son las diferentes posiciones en la estructura de personal del Estado. Los puestos públicos son de dos clases:

1. Puestos públicos permanentes.
2. Puestos públicos temporales.

Puestos públicos permanente: Posición en la estructura de personal del Estado, existente para cubrir una necesidad constante de servicio público.

Puesto público temporal: Posición en la estructura de personal del Estado, creada para cumplir funciones en períodos de tres (3) a doce (12) meses calendario.

Siendo así, podemos concluir que el señor PÉREZ era efectivamente, al momento de su destitución, un funcionario de libre nombramiento y remoción; y en consecuencia, coincidimos con el planteamiento esgrimido por la Procuraduría de la Administración, respecto a que mal podrían aplicarse las normas de la Ley No. 9 de 1994 que estima han sido violadas, si el mismo no pertenece a la Carrera Administrativa.

Ésta Sala ha sido sistemática al señalar que los funcionarios públicos que no estén amparados por una Ley especial o por un régimen de carrera administrativa, están sujetos al principio de libre nombramiento y remoción de sus cargos. A manera de ejemplo, citamos un extracto de los siguientes fallos:

Sentencia de 14 de junio de 2000

A..los funcionarios públicos que no gozan de estabilidad, como es el caso del señor MONTENEGRO, pueden ser removidos de sus cargos discrecionalmente por parte de la autoridad nominadora o de quien en su momento tenga la atribución legal para ello. Tal decisión no tiene que ser necesariamente motivada y sólo vasta que se considere su conveniencia y oportunidad. Al respecto son consultables las Sentencias de 11 y 30 de agosto de 1999 (Registro Judicial, págs. 270-274 y 334-338, respectivamente) y de 24 de noviembre de 1998 (Registro Judicial, págs. 351-353), entre muchas otras.(Sentencia de 14 de junio de 2000. Caso: Narciso Montenegro Vs. Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Magistrada Ponente: Mirtza Angélica Franceschi de Aguilera).

En virtud del citado principio, reiteramos que las acciones de remoción o destitución, son potestad discrecional de la respectiva autoridad nominadora, es decir, de aquella que tiene la competencia para nombrar o proveer el cargo.

Así las cosas, esta Sala advierte que en el presente asunto, el actor no ha demostrado que está protegido por un régimen de carrera o Ley especial que le conceda estabilidad y le exija a la autoridad nominadora el seguimiento de un previo procedimiento administrativo sancionador (disciplinario) contenido en la Ley o desarrollado por el Reglamento, que le brinde al funcionario las garantías procesales propias de la defensa, concretadas en la oportunidad de ser oído y redargüir los cargos que se le imputan aportando e interviniendo en la práctica de pruebas, a fin de que se dicte una decisión debidamente motivada sobre su causa, impugnabile a través de los recursos establecidos en la vía gubernativa.

En consecuencia, a juicio de este Tribunal, le asiste razón a la entidad pública demandada, ya que su decisión de destituir al recurrente fue producto del ejercicio de una potestad discrecional o atribución que la Ley concede expresamente al Administrador General de la Institución en el numeral 6, artículo 18 de la Ley 5 de 1993, sin necesidad de que medie invocación de causal de destitución alguna...

Sentencia de 29 de diciembre de 2009

Con base a los antecedentes expuestos le corresponde a la Sala, a fin de determinar la legalidad del acto demandado, examinar si el acto administrativo que contiene la destitución de la demandante fue emitido en contradicción de las normas legales aplicables al caso concreto, en atención a los cargos de ilegalidad planteados por el apoderado legal de la actora.

Para abordar el estudio del problema, se analizará si estatus de la funcionaria con referencia a la carrera administrativa para determinar si gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo que ocupaba, la jurisprudencia sentada por la Sala con respecto al tema de la estabilidad en los cargos públicos y la aplicabilidad de las normas invocadas como vulneradas.

Estatus de la funcionaria

Luego de observado el expediente que obra como prueba en el presente proceso, la Sala advierte que DENISE MARGARITA ESCUDERO DE VELARDE ostentaba el cargo de Jefe de Departamento de Servicios Técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas, no era funcionaria de carrera administrativa, ni con carácter de permanente, al momento cuando fue destituida.

El artículo 2 de la Ley 9 de 1994, define quienes ostentan el estado de servidor público de carrera y servidor público de carrera administrativa, definiéndolo de la siguiente manera:

"Servidores públicos de carrera. Son los servidores públicos incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras públicas mencionadas expresamente en la Constitución o creadas por la ley, o que se creen mediante ley en el futuro.

Servidores públicos de carrera administrativa. Son los que han ingresado a la carrera administrativa según los procedimientos establecidos en la presente Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente excluidos de la carrera administrativa la Constitución Política o las leyes."(El subrayado es nuestro)

En la foja 35-36 de dicho expediente, se deja constancia del historial de la funcionaria dentro de la institución, donde queda sentado que la señora Escudero de Velarde inició a laborar desde 7 de enero de 1993, en distintas posiciones hasta el 23 de abril de 2008, cuando se le notificó de su destitución.

No obra en el expediente ningún documento de la Dirección de carrera administrativa que acredite el ingreso de la funcionaria al cargo a través de los procedimientos ordinario y especial de ingreso para que el servidor público adquiera el estatus de servidor público de carrera administrativa, según lo contemplado en la Ley 9 de 1994, pese a que el Ministerio de Economía y Finanzas se incorporó al sistema de carrera administrativa cuando adoptó su Reglamento Interno basados en esta normativa, según lo establecido artículo 34 de la Resolución No. DS-AL-013 de 8 de noviembre de 2000.

Derecho a la estabilidad (formas de ingreso a la carrera administrativa)

En cuanto al tema del derecho a la estabilidad de los servidores públicos, la jurisprudencia reiterada de la Sala, expone que este derecho está comprendido como un principio básico inherente a un funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera o por una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo es de libre nombramiento y remoción y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.

El sustento de lo anotado se encuentra en la norma en los artículos 300 (antes artículo 295), 302 (antes artículo 297) y 305 (antes artículo 300) de la Constitución Nacional que señalan lo siguiente:

"ARTICULO 300: Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio."(el subrayado es nuestro)

"ARTICULO 302: Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa." (el subrayado es nuestro)

"ARTICULO 305: Se instituyen las siguientes carreras en la función pública, conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera administrativa
2. La Carrera judicial.
3. La Carrera Docente
4. La Carrera Diplomática y Consular
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.

9. Las otras que la Ley determine.

La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración." (el subrayado es nuestro)

De la misma forma el artículo 138, numeral 1, de la Ley 9 de 1994, texto único, establece el derecho a la estabilidad en el cargo a los servidores públicos de carrera administrativa, los cuales debe ejercer de acuerdo con lo estipulado en la ley y los reglamentos.

El mismo artículo, en el último párrafo, condiciona este derecho al desempeño eficaz, productivo, honesto, ágil, responsable, y a la atención igualitaria, imparcial y respetuosa a los usuarios y ciudadanos.

Incluso, aunado a lo anterior, podemos hacer referencia al artículo 185 del texto único de la Ley 9 de 1994, que señala taxativamente, aquellos funcionarios que excepcionalmente, sólo podrán ser destituidos por las causales contempladas en ésta Ley, aún cuando no pertenezcan a la Carrera Administrativa. Excepciones éstas, donde tampoco se encuadra el señor PÉREZ.

Que conforme a lo antes expuesto, le era aplicable el artículo 794 del Código Administrativo, el cual marca una clara distinción entre los empleados públicos cuyas remociones son permitidas libremente y aquellos que no pueden ser libremente removidos.

En otras palabras, la norma consagra la facultad de resolución unilateral de la Administración, es decir, la revocación del acto de nombramiento por la voluntad de la Administración, representada en este artículo por la autoridad nominadora, quedando a discreción del mismo la adopción de la medida, considerando su conveniencia y oportunidad.

Esto se puede apreciar en la siguiente jurisprudencia:

"En adición a lo expuesto, debemos señalar que ante la falta de estabilidad en el cargo, el funcionario queda sujeto a la remoción discrecional de la autoridad nominadora, tal y como lo prevé el artículo 794 del Código Administrativo, que consagra la facultad de resolución "ad-nutum" de la administración. También, que en ejercicio de esta facultad la autoridad nominadora puede declarar la insubsistencia del cargo de un funcionario sin tener que motivar el acto, sólo basta que considere su conveniencia y oportunidad -reestructuración, presupuesto, etc. (Cfr. Sentencia de la Sala Tercera de 9 de Agosto de 2006)."

"Al efecto, de acuerdo a los documentos que constan en autos, la demandante ingresó al cargo de Presidente de la Junta de Conciliación N° 13 en el Ministerio de Trabajo, por la libre designación o nombramiento de la autoridad nominadora, y no a través de un proceso de selección o concurso de méritos. Esto trae como consecuencia, tal como lo ha reiterado la Sala en numerosas ocasiones, que el funcionario quede sujeto a la remoción discrecional de la autoridad nominadora, según lo previsto en el artículo 794 del Código Administrativo, que consagra la facultad de resolución ad-nutum de la administración, excepto que el servidor público se encuentre amparado por una Ley Especial o Régimen de Carrera Administrativa". (Cfr. Sentencia de la Sala Tercera de 17 de febrero de 2006)."

En lo que respecta a la AUTORIDAD NACIONAL DE AMBIENTE, la Ley No.41 de 1998, específicamente en el numeral 9 del artículo 11, señala como facultades propias e inherentes del cargo de Administrador General, "nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, remover al personal subalterno e imponerle las sanciones del caso de acuerdo con las faltas comprobadas"; lo que nos permite

concluir, que la Resolución AG-0736-09 de 2 de octubre de 2009 y la Resolución AG No. 1035-09 de 20 de noviembre de 2009, ambas dictadas la AUTORIDAD NACIONAL DE AMBIENTE, han sido proferidas conforme a las facultades legales otorgadas a éste.

Antes de finalizar, queremos expresar algunas consideraciones, a saber:

En primer lugar, resulta imperante señalar –a modo de docencia-, que el estudio de las violaciones de preceptos constitucionales, no le compete a ésta Sala, pues, la guarda de la integridad de la Constitución es atribuida exclusivamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia por el numeral 1 del artículo 203 de la misma Constitución Nacional.

En ese sentido, la acción de plena jurisdicción tiene como objetivo la revisión de la legalidad de los actos administrativos que presuntamente han violado derechos subjetivos de los administrados, por lo que resulta improcedente alegar dentro de éste proceso judicial violaciones a normas constitucionales.

En ese mismo sentido, debemos recalcar que las normas del Código de Trabajo no son aplicables a las relaciones laborales del Estado con los funcionarios públicos, ya que las relaciones de trabajo en el sector público se rigen por normas jurídicas más rígidas que crean un sistema aparte del que rige las relaciones laborales en el sector privado.

Que tratándose de relaciones de empleo público, rigen los principios propios de una relación de naturaleza pública (como por ejemplo, el de legalidad), que no necesariamente compaginan con los del Derecho Laboral del sector privado; y que se fundamentan en las necesidades del servicio público.

En consecuencia, las posiciones laborales en el sector público están regidas –en su mayoría- por el poder administrativo del Estado.

En tales condiciones, la Sala concluye que han sido desvirtuados los cargos de ilegalidad señalados por la demandante en contra la Resolución impugnada, lo que pasará a declarar a continuación.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso-Administrativa) de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución AG-0736-09 de 2 de octubre de 2009, proferida por la AUTORIDAD NACIONAL DE AMBIENTE, su acto confirmatorio y niega las otras declaraciones solicitadas.

Notifíquese,
VICTOR L. BENAVIDES P.
LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ -- ALEJANDRO MONCADA LUNA
KATIA ROSAS (Secretaria)
