



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, dos (2) de enero de dos mil quince (2015).

**VISTOS:**

El Licenciado Carlos Ayala Montero actuando en representación de **LUIS CARLOS ESCALANTE**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución AG No.0346-2011 de 3 de junio de 2011, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante el acto impugnado, se removió al señor **ESCALANTE** del cargo de Jefe de Departamento de Actividades Administrativas, en la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas dentro de la estructura de personal de la entidad demandada. Su destitución se fundamentó en la facultad discrecional con la que cuenta la autoridad nominadora para remover al personal de libre nombramiento y remoción, según el artículo 11, numeral 9 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, "General del Ambiente".

Inconforme con la decisión adoptada, el afectado promovió recurso de reconsideración, argumentando que se desempeñó en el engranaje de

la institución como Jefe de Concesiones y Permisos de Aguas, y a la vez como Técnico en Recursos Hídricos en la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas. Por tanto, asegura que a la fecha de su despido estaba amparado por la Ley 22 de 30 de enero de 1961, que establece un procedimiento especial para remover a los profesionales de las ciencias agrícolas (fs. 29-30).

Previo análisis de los razonamientos jurídicos expuestos por el administrado, quien administra la ANAM, mediante la Resolución AG No.0472-2011 de 26 de julio de 2011, confirmó la decisión de remover al señor **LUIS ESCALANTE** de la Jefatura del Departamento de Actividades Administrativas, en la referida dirección.

Inconforme con la acción de personal adoptada por la Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente, el profesional en ciencias agrícolas recurre a la jurisdicción contencioso-administrativa, a través de apoderado judicial, demandando la ilegalidad de su despido.

#### **I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.**

A juicio de la parte actora, a través del acto impugnado se ha desconocido el derecho que le asiste a los profesionales de las ciencias agrícolas al servicio del Estado a ser destituidos solamente por razones de incompetencia física, moral o técnica, previa intervención del Consejo Técnico Nacional de Agricultura.

En este sentido, destaca que su representado fue separado del cargo a pesar de no haber incurrido en la comisión de una falta disciplinaria que justificara su destitución. Por el contrario, sostuvo que según el expediente de personal, el señor **LUIS ESCALANTE HENRÍQUEZ** cumplió las funciones que se le asignaron dentro del ANAM con honradez, eficiencia, moralidad y competencia del cargo.

En la medida que el despido sólo puede aplicarse cuando el servidor público ha sido reincidente en el incumplimiento de sus deberes o ha vulnerado derechos y prohibiciones, asegura quien suscribe el libelo presentado ante la Sala, que resulta ilegal la acción de personal impuesta en perjuicio del señor **ESCALANTE**.

A través de la demanda interpuesta, continuó afirmando que la facultad discrecional para destituir a un profesional de las ciencias agrícolas está limitado por la Ley 22 de 1961.

En virtud de lo expresado, consideró que el acto impugnado vulnera los artículos 154 y 155 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, "Que instituye la Carrera Administrativa"; 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, "Por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas"; y 54 de la Ley 33 de 1946 "Por la cual se reforma la Ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa"(fs. 2-8).

En cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 57 de la Ley 135

de 1943, se le corrió traslado de la demanda presentada al Director General de la Autoridad Nacional del Ambiente para que rindiese un informe sobre su actuación. Consecuentemente, mediante escrito recibido en la Secretaría de este Tribunal el 17 de febrero de 2012, la autoridad demandada explicó las razones de su actuación en los términos que a continuación se detallan (fs. 44-45).

## II. INFORME DE CONDUCTA.

Quien preside la ANAM afirma ante esta Corporación de Justicia, que el acto de despido del señor **ESCALANTE** se basó en la potestad discrecional que puede ejercer sobre un servidor público que no ha ingresado al cargo por concurso de méritos, en su calidad de autoridad nominadora.

Prosiguió sosteniendo que la estabilidad alegada por la parte demandada carece de fundamento, toda vez que el señor **ESCALANTE** ocupó cargos clasificados como administrativos y no fue reclasificado ni "escalafonado" dentro de la estructura de alguna carrera pública o ley especial.

Finaliza su informe destacando que el demandante estaba exento de los beneficios que la Ley 9 de 1994 le confiere a los servidores públicos de carrera administrativa, pues no ingresó al cargo por concurso de méritos. Por tanto, advierte que la acción de personal ejecutada en perjuicio del señor **ESCALANTE**, consistente en la remoción de su cargo,

no vulnera el ordenamiento jurídico vigente (fs. 45-46).

**III. CRITERIO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El señor Procurador de la Administración, mediante Vista N° 231 de 9 de mayo de 2012, solicitó a la Sala no acceder a las pretensiones de la parte actora, luego de considerar que el acto impugnado se ajusta a derecho.

Fundamentó su petición en la potestad discrecional que le asiste al Administrador de la Autoridad Nacional del Ambiente, como ente nominador para destituir al funcionario que no forme parte de la carrera administrativa. Sobre el particular, se refirió a los reiterados pronunciamientos de la Sala Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que circunscribe la estabilidad del funcionario, a su ingreso al engranaje gubernamental bajo el sistema de concurso de méritos.

Por último, agregó que no consta que el señor **LUIS CARLOS ESCALANTE** haya ingresado a la Autoridad Nacional del Ambiente por concurso de méritos; razón por la cual estaba sujeto a la remoción discrecional del administrador de esta institución, en observancia a lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 41 de 1998 (fs. 48-54).

**IV. DECISIÓN DE LA SALA.**

Examinadas las piezas procesales que conforman el proceso objeto de nuestro estudio, procedemos a dirimir la controversia planteada,

en estos términos.

La documentación incorporada al expediente contencioso, revela que el señor **LUIS CARLOS ESCALANTE HENRÍQUEZ** es un profesional de las ciencias agrícolas que ostenta el cargo de Licenciado en Ingeniería Agronómica con Especialización en Fitotecnia e idoneidad para prestar servicios en ciencias agrícolas a nivel universitario, desde el 5 de abril de 1982. Ingresó *en forma permanente* a la Autoridad Nacional del Ambiente, el 24 de julio de 2006, como Jefe de Agencia Agropecuaria, en su calidad de Ingeniero Agrónomo I, mediante Resuelto No. 080,2006 de 24 de julio de 2006 (f. 10-12 del proceso administrativo).

No obstante, según certificación de la Dirección Integrada de Cuencas Hidrográficas, fechada 1 de agosto de 2007, el prenombrado ejercía funciones como "Técnico en Manejo de Recursos Hídricos desde el 3 de octubre de 2005" (Cfr. f. 72 del expediente contencioso). Este cargo conforme el Manual Institucional de Clases Ocupacionales, exige como educación formal: *título universitario de Licenciatura en Ingeniero Forestal, Geólogo, Meteorólogo o carreras afines.*

El 17 de octubre de 2007, a través de la Resolución N° 296-2007, el demandante, en calidad de jefe, fue trasladado al Departamento de Actividades Administrativas de la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas (fs. 13-14 ídem). Mientras ejercía funciones en la Administración Nacional del Ambiente, el señor **LUIS CARLOS ESCALANTE** recibió por parte del Consejo Técnico Nacional de

102

Agricultura, reconocimiento e idoneidad para prestar servicios profesionales *en ciencias agrícolas*, "a nivel de post-grado en el territorio nacional", como Magíster en Ciencias Ambientales con énfasis en Recursos Naturales (f. 129 exp. Adm.).

Después de más de cinco (5) años de laborar en la Autoridad Nacional del Ambiente, el Ingeniero **LUIS ESCALANTE HENRÍQUEZ** es despedido mediante Resolución AG No.0346-2011 de 3 de junio de 2011, mientras ocupaba el cargo de *Jefe de Departamento de Actividades Administrativas, en la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas*.

El despido tuvo como fundamento la calidad de funcionario de libre nombramiento que según la autoridad nominadora ostentaba el señor **ESCALANTE**, pues desempeñaba un cargo administrativo, y no había sido reclasificado ni escalafonado en la estructura de ANAM, como personal de las ciencias agrícolas.

El 8 de junio de 2011, se le notificó personalmente su remoción del cargo al prenombrado, y su desacuerdo con la decisión adoptada trajo como consecuencia que recurriera contra la Resolución AG No. 0346-2011 de 3 de junio de 2011. Sin embargo, no se accedió a su petición revocatoria del Ingeniero **ESCALANTE**, a través de la Resolución AG No. 0472 de 26 de julio de 2011, por tener la condición de funcionario de libre nombramiento y remoción.

103

Habiendo ejercido su derecho de defensa, el demandante argumentó en esta esfera jurisdiccional, que a la fecha de su despido era un funcionario al servicio de las ciencias agrícolas y estaba amparado por la estabilidad que le concede la Ley 22 de 1961, "Por medio de la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de servicios profesionales en Ciencias Agrícolas" (artículo 10). Sobre el particular, precisamos que el artículo primero (segundo párrafo), del mencionado texto jurídico califica como ciencias agrícolas: *la Agronomía, Agrostología, Botánica agrícola, Dasonomía, Economía Agrícola, Ingeniería Agrícola, Zootecnia, entre otras.*

En torno al tema de la estabilidad de los profesionales de las ciencias agrícolas, reiteramos que en el curso de los últimos años, la posición de la Sala Tercera de la Corte (Sentencia de 15 de abril de 2008: Sergio Domínguez vs. Mida y, 23 de julio de 2010: Diomedes Santana vs. Mida), ha sido reconocer esta prerrogativa, en virtud del artículo 10 de la Ley de 22 de 30 de enero de 1961, en concordancia con el artículo 305 del Texto Fundamental, que instituyó la Carrera de las Ciencias Agropecuarias, como una de las carreras de la función pública.

Expuesto lo anterior, resulta oportuno señalar que el señor **ESCALANTE** al momento de su remoción, ejercía funciones como Jefe del Departamento de Cuencas Hidrográficas, en calidad de técnico en recursos hídricos (f. 72 del expediente contencioso). Por tanto, advertimos que el Título de Ingeniero Agrónomo que ostenta el señor **ESCALANTE**, no encaja en el perfil exigido para el cargo, según el

Manual Institucional de Clases Ocupacionales. Este perfil, recordemos que consiste en **Licenciatura en Ingeniero Forestal, Geólogo, Meteorólogo o carreras afines.**

Determinada la categoría de profesional de ciencias agrícolas del señor **ESCALANTE** y el ejercicio de funciones administrativas que le exigen un perfil distinto; procedemos a señalar que no consta en autos que *el Consejo Técnico de Agricultura, haya calificado la Ingeniería Agronómica, como una carrera afín a las mencionadas en el párrafo anterior ni que "las funciones de los cargos" que ocupó el Ingeniero ESCALANTE en la Autoridad Nacional del Ambiente formen parte de las actividades propias de los profesionales de las ciencias agrícolas, a tenor de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo primero de la Ley 22 de 1961 (Cfr. f. 76 del exp. contencioso).*

La falta de elementos jurídicos fehacientes, que revelen que para el 8 de junio de 2011—fecha en que se comunicó el despido—, el señor **ESCALANTE** ejerciera las actividades precisados en el párrafo anterior o hubiese ingresado al cargo por concurso de méritos, impide a este Tribunal aplicar al caso en estudio la Ley 22 de 30 de enero de 1961, u otra Ley especial como la de carrera administrativa.

Evidenciado en el proceso in examine, que el demandante no gozaba de estabilidad, sino que en el ejercicio de sus funciones estaba sujeto a la potestad discrecional de la autoridad nominadora, conforme el contenido del numeral 9 del artículo 11 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998;

concluimos lo siguiente: a) podía ser destituido "discrecional o libremente del cargo", que ocupaba en la Autoridad Nacional del Ambiente b) no era necesario que su destitución se basara en razones de incompetencia física, moral o técnica o al incumplimiento de un deber constitucional ni que se instaurara un proceso disciplinario en su contra.

Ante lo expuesto, se desestiman los cargos de violación contra los artículos 154 y 155 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994; 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961; y 54 de la Ley 33 de 1946; y se procede a reconocer que el acto impugnado se ajusta a derecho.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución AG N°0346-2011 de 3 de junio de 2011, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente, ni su acto confirmatorio. Se **NIEGAN** las demás declaraciones pedidas.

**NOTIFÍQUESE,**



**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO**



**ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO**



**VÍCTOR L. BENAVIDES P.  
MAGISTRADO**



**LCDA. KATIA ROSAS  
SECRETARÍA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia  
NOTIFICACIONES HOY 21 DE ENERO  
DE 2015 A LAS 9:00  
DE LA mañana A Procurador de la Administración

*Rigoberto Rojas*  
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que se ha emitido se ha fijado el día 18 de enero a las 4:00 de la tarde del día 14 de enero de 2015

*[Signature]*  
SECRETARIA