

Ponente: Alejandro Moncada Luna
Fecha: martes, 07 de junio de 2011
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 154-2011

VISTOS:

El Magistrado Víctor Benavides Pinilla solicitó a la Sala que lo declare impedido para intervenir dentro del presente proceso, fundamentándose en la causal de impedimento establecida en el numeral 4 del artículo 78 de la Ley 35 de 1943, en concordancia con el numeral 5 del artículo 760 del Código Judicial, cuyo tenor, son los siguientes:

“Artículo 78: Son causales de impedimento y recusación en los miembros del Tribunal de lo contencioso administrativo las siguientes:

...4. Tener interés en la actuación o tenerlo alguno de los parientes expresados en el inciso anterior.

Artículo 760: Ningún magistrado o juez podrá conocer de una asunto en el cual esté impedido. Son causales de impedimento:

...5. Haber intervenido el Juez o Magistrado, su cónyuge o alguno de sus parientes dentro de los grados indicados, en el proceso, como Juez, agente del Ministerio Público, testigo, apoderado, o asesor, o haber dictaminado por escrito respecto de los hechos que dieron origen al mismo. “

Explica el Magistrado de la Corte Suprema de Justicia que previa expedición del acto administrativo cuya ilegalidad se acusa, su hermano Danilo Benavides funcionario del Tribunal de Cuentas, participó de la prueba consistente en la diligencia de inspección ocular al video de filmación del día 12 de abril de 2010, situación que considera que configura la causal de impedimento previstos en líneas anteriores.

Al analizar las normas transcritas, se constata que, si bien es cierto a través del Acuerdo No. 232 de 12 de octubre de 2010, se valoró el informe de la diligencia de inspección ocular, suscrito por el licenciado Danilo Benavides; no obstante éste no ha intervenido, ni actuado, en la expedición del acto administrativo impugnado, razón por la cual no se puede concluir que se configura el impedimento solicitado por el Magistrado Víctor Benavides.

Por lo anterior, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARAN QUE NO ES LEGAL el impedimento manifestado por el Magistrado Víctor Benavides, y disponen que el mismo siga conociendo de la causa.

Notifíquese,
ALEJANDRO MONCADA LUNA
WINSTON SPADAFORA FRANCO
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA RUIZ & ASOCIADOS (ABOGADOS) EN REPRESENTACIÓN DE MIGUEL ANGEL CIGARRUISTA PALMA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO EJECUTIVO NO.217 DE 12 DE MAYO DE 2005, EMITIDO POR EL MINISTRO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. - PONENTE: . VÍCTOR LEONEL BENAVIDES PINILLA. - PANAMÁ, DIEZ (10) DE JUNIO DE DOS MIL ONCE (2011)..

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Víctor L. Benavides P.
Fecha: viernes, 10 de junio de 2011
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 665-2005

VISTOS:

Ante la secretaría de esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, compareció personalmente el señor MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA, quien, a través de su apoderada judicial, a saber, la firma forense RUIZ & ASOCIADOS, la cual se encuentra representada por el Licenciado JAIME ANTONIO RUIZ; interpuso el miércoles nueve (9) de noviembre de 2005, formal DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA

JURISDICCIÓN, para que se declare Nulo por Ilegal el DECRETO EJECUTIVO N°217 de 12 de mayo de 2005, suscrito por el señor MARTÍN TORRIJOS ESPINO, en su -entonces- condición de Presidente de la República y por el señor LAURENTINO CORTIZO-COHEN, - para entonces- Ministro titular del MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (MIDA), así como también, su acto confirmatorio.

Antes de analizar a fondo cada uno de los hechos y pretensiones anotadas y alegadas por las partes en juicio para sustento de sus respectivas actuaciones, consideramos propicio -para que sirva de docencia- dejar claramente registrado los periodos y/o términos en que se evacuaron cada una de tales acciones, ello, procesal y procedimentalmente hablando, tanto desde la esfera gubernativa, como hasta la esfera jurisdiccional, que es en la que nos encontramos y la cual concluirá con el presente veredicto, como veremos a renglón seguido.

Así tenemos, que el -entonces- Presidente de la República, en asocio con quien -para entonces- ostentaba el cargo de Ministro titular del MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (MIDA), emitieron el DECRETO EJECUTIVO N°217 de 12 de mayo de 2005, con el cual, entre a otras personas, DESTITUYÓ del cargo de INGENIERO AGRÓNOMO I-1, en dicho Ministerio, al señor MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA (véase de fojas 1 a 2 del Exp. Ppal.).

Como vemos, el acto administrativo en comento, le fue notificado al señor MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA, mediante Nota OIRH-973-05 de 13 de junio de 2005, suscrita por el señor José Antonio Vernaza Castillo, Director Nacional de Recursos Humanos a.i.; el miércoles veintidós (22) de junio de 2005 (véase la foja 1 de los Ants. Admtivos.), lo que dio como resultado que dicho ciudadano (hoy demandante) anunciara el denominado Recurso de Reconsideración, acción que formalizó oportunamente, esto fue, el jueves veintitrés (23) de junio de 2005 (véase de fojas 13 a 16 de los Ants. Admtivos.). De hecho, vale señalar que tal recurso consta resuelto mediante Resolución N°DAL-318-ADM-05 de 2 de agosto de 2005, la cual, no sólo decidió mantener la decisión plasmada en el aludido Decreto Ejecutivo, sino que se expuso que con tal resolución se agotaba la vía gubernativa, es más, esta resolución le fue notificada al hoy demandante, el viernes dieciséis (16) de septiembre de 2005 (véase la foja 3 del Exp. Ppal.).

Bien, por agotada la vía gubernativa, nos encontramos que el señor MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA, interpuso por conducto de su precitada apoderada judicial, formal Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, cuya pretensión se ha anotado en el párrafo primero de esta resolución, ello ocurrió, el miércoles nueve (9) de noviembre de 2005 (véase de fojas 14 a 19 del Exp. Ppal.).

Admitida la demanda, según Resolución de veinte (20) de diciembre de 2005, se corrió en traslado la misma a la Procuraduría de la Administración, tal como lo prevé el artículo 58 en concordancia con el 100 de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, ello ocurrió el lunes quince (15) de enero de 2007 (véase la foja 21 del exp. Ppal.). Asimismo y, bajo el amparo de lo previsto en el artículo 57 de la citada excerta legal, se le solicitó a la entidad emisora del acto administrativo demandado rindiera el informe explicativo de conducta de lugar (véase la fojas 23 del Exp. Ppal.), lo cual al efecto hizo el jueves treinta (30) de agosto de 2006 (véase de fojas 24 a 25 del Exp. Ppal.).

No obstante, a lo anterior es preciso anotar que la resolución de admisibilidad de la demanda en comento, la cual es consultable a foja 21 del presente expediente, fue objeto de Recurso de Apelación, el cual consta formalizado por la Procuraduría de la Administración, mismo que, luego de los trámites pertinentes, no sólo fue resuelto mediante Resolución de nueve (9) de mayo de 2007, sino que dio como resultado la confirmación de la resolución recurrida (véase de fojas 26 a 28, 40 y 46 a 47 del Exp. Ppal.). Por notificada esta última resolución a las partes en juicio, tenemos que la Procuraduría de la Administración contestó tal demanda, a través de su Vista N°658 de diecinueve (19) de septiembre de 2007 (véase de fojas 49 a 54 del Exp. Ppal.). Ahora bien, como quiera que los cinco (5) días hábiles concedidos para el traslado de la demanda en la resolución de admisibilidad, corrieron del miércoles diecinueve (19) al martes veinticinco (25) de septiembre de 2007 y que la notificación de ambas resoluciones a la apoderada judicial de la parte hoy demandante (Miguel Ángel Cigarruista Palma), ocurrió el miércoles cuatro (4) de junio de 2008, es por lo que, previa consideración a lo dispuesto en el artículo 1022 del Código Judicial, en concomitancia con el 36 de la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946, tenemos que el término de apertura a pruebas corrió así:

- Para presentar pruebas, cinco (5) días hábiles, los cuales corrieron del jueves cinco (5) al miércoles once (11) de junio de 2008 (No aplica el período de saneamiento de que trata el art. 1265 del C.J.).
- Para presentar contrapruebas, tres (3) días hábiles, los cuales corrieron del jueves doce (12) al lunes dieciséis (16) de junio de 2008.

- Para presentar objeciones, tres (3) días hábiles, los cuales corrieron del martes diecisiete (17) al jueves diecinueve (19) de junio de 2008.

El jueves ocho (8) de enero de 2009, se dictó la resolución de admisibilidad e inadmisibilidad de pruebas (N°12) -véase la foja 55 del Exp. Ppal., la cual quedó en firme y debidamente ejecutoriada al miércoles 21 de enero de 2009 (véase el reverso de la foja 56 del Exp. Ppal.). De hecho, vale anotar que a través de tal resolución se concedió un término para la práctica de pruebas de diez (10) días hábiles, el cual tuvo lugar, procesalmente hablando, desde el martes veinte (20) de enero hasta el lunes dos (2) de febrero de 2009 y, por ende, el término de cinco (5) días hábiles de que trata el artículo 39 de la precitada Ley N°33 de 1946, para la presentación de Alegatos de Conclusión, corrieron desde el martes tres (3) hasta el lunes nueve (9) de febrero de 2009. De tal manera entonces, que todo acto de parte que fuera incorporado o realizado fuera de los términos previamente anotados, se tendría presentado de manera extemporánea.

Bien, ahora retomaremos en sí el tópico que nos ocupa, ello realizando anotaciones precisas relacionadas a algunos extractos correspondientes a las alegaciones hechas por la parte actora, por la emisora del acto administrativo demandado y por la representante de los intereses de la Administración Pública, en este caso, del MIDA, es decir, la Procuraduría de la Administración, como veremos seguidamente.

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO:

El acto administrativo impugnado lo es el contenido en el DECRETO EJECUTIVO N°217 de 12 de mayo de 2005, el cual ha sido emitido por el MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, a través de su -entonces- Ministro titular, donde se ha dejado constancia de la sanción realizada al señor MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA, con cédula de identidad personal N°7-92-1105, seguro social N°243-7352, consistente en destituírsele del cargo que ostentaba en tal institución, es decir, el de INGENIERO AGRÓNOMO I-1, según código N°4015011, posición N°00317, planilla N°30 y partida N°0.10.0.1.001.03.03.001 (véase de fojas 1 a 2 del Exp. Ppal.).

Que el Decreto Ejecutivo aludido en el párrafo anterior consta confirmado en todas sus partes por la RESOLUCIÓN N°DAL-318-ADM-05 DE 2 DE AGOSTO DE 2005, visible a foja 3 del presente expediente, luego de la interposición oportuna del correspondiente Recurso de Reconsideración, resolución en la cual se expuso que con ella se agotaba la vía gubernativa.

II. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA:

El demandante expone como pretensión y, por ende, solicita a través de su apoderada judicial, que esta Sala no sólo declare Nulo por ilegal el DECRETO EJECUTIVO N°217 de 12 de mayo de 2005, con el cual se le destituyó del cargo de INGENIERO AGRÓNOMO I-1, en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), donde devengaba un salario mensual de Mil Ciento Cincuenta Balboas (B/.1,150.00), según posición N°00317; sino, que ordene el restablecimiento o vigencia del Decreto Ejecutivo N°1 de 5 de enero de 1984 y el Decreto Ejecutivo N°95 de 14 de agosto de 1992 y, aunado a ello, se ordene su reintegro al puesto que ocupaba en tal dependencia estatal, aparejado del pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir durante el período que dure su separación.

Acota también, que es disímil a su criterio el que se haya dictado una resolución o decreto ejecutivo sin exaltación alguna y sin la previa consulta al CONSEJO TÉCNICO NACIONAL DE AGRICULTURA, conducta o actitud que es contraria al deber que tiene un funcionario público, como lo es, en este caso, el Ministro de Desarrollo Agropecuario, quien al tiempo de emitir el acto administrativo hoy demandado, debió hacerlo con la debida motivación.

Señala el actor que el Ministro del ramo, no sólo ha desconocido, entre otros aspectos de su conducta y profesionalismo en el ejercicio de su cargo como INGENIERO AGRÓNOMO I-1, que él había ofrecido sus servicios como profesional de las ciencias agrícolas al MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO por más de veintiún (21) años, aparejados de diversas evaluaciones técnicas que estaban arriba de ochenta (80) puntos en la escala utilizada y que le fueron enviadas al Consejo Técnico Nacional de Agricultura por diferentes Jefes de Departamento a través de los años, enmarcándolo así en la categoría de "Bueno" (véase las fojas 26 a 32 y 33 a 34 de los Ants. Admtivos.); sino, que es padre, entre otro, del menor BIBIANO CIGARRUISTA VILLARREAL, con cédula N°7-710-1081, nacido el ocho (8) de abril de 1996, quien, según diagnóstico médico, padece una discapacidad clínicamente conocida como Diplejía Espástica (Parálisis Cerebral Infantil), la cual se tiene asociada, tanto con lo que se conoce también clínicamente como Encefalopatía, como con una Exoforia en el Ojo Derecho, lo que al efecto le hace

vulnerable frente a cualquier situación negativa a su alrededor, tal es el caso del desempleo que ahora embarga su hogar, máxime cuando la madre de éste tampoco labora en la actualidad por tener que ocuparse de sus cuidados dimanantes de su condición física y de salud, propiamente, esto es, desde su nacimiento en el año 1996.

III. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

Argumenta el apoderado judicial de la parte actora que las violaciones a las que hace alusión en su libelo de demanda -a su juicio se realizaron en forma directa por omisión- se configuran en lo previsto en el artículo 10 de la Ley N°22 de 30 de enero de 1961, el cual establece que "... Los profesionales idóneos al servicio del Estado podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica. ..." y que "... El Consejo Técnico Nacional de Agricultura decidirá y solicitará lo conducente al Órgano Ejecutivo si se hubiere cometido infracción al presente artículo de esta Ley.". Asimismo, estima infringido o violado por omisión, el contenido de los artículos 1, 2 (primer párrafo) y 3 del Capítulo XIV del Reglamento Disciplinario del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, las cuales, en términos generales, hacen alusión a cuándo un empleado tiene la condición de cesado en el cargo ejercido, la formalidad que se debe atender por parte del ente nominador para notificarle de ello a aquél y, sobre el derecho a la estabilidad del funcionario en tal entidad, luego de la entrada en vigencia de su Reglamento de Personal.

En resumen, insiste el recurrente que las violaciones a las disposiciones legales anotadas emergen al tiempo en que no sólo se emite un acto administrativo como el impugnado, carente de motivación, sino, de la denotada prescindencia respecto de la atención debida por la entidad requerida en demanda al contenido de dichas normas que, entre otras cosas, contienen la obligación que le impone la Ley a las agencias estatales de solicitar al C.T.N.A. su aprobación para prescindir de profesionales idóneos en el campo de las Ciencias Agrícolas al servicio del Estado. Claro está, previo agotamiento de los procedimientos legales preestablecidos y; que él gozaba de estabilidad por razón de la permanencia en el cargo ostentado que al efecto se le había reconocido por así haberse dispuesto en el artículo III del Capítulo XIV del Reglamento Disciplinario del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Es más, a ello se le suma el desconocimiento, que se dice, ha quedado evidenciado con la infracción al contenido de las precitadas normas del aludido Reglamento Disciplinario del MIDA.

No obstante a lo anterior, no dudó en resaltar dicha parte, que ostenta en la actualidad el Certificado de Idoneidad N°1,058-84, fechado el 25 de junio de 1984 que le permite prestar los servicios profesionales como Licenciado en INGENIERÍA AGRONÓMICA ZOOTECNISTA, el cual le ha sido otorgado por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (C.T.N.A.) -véase las fojas 4 y 5 del Exp. Ppal.B.

IV. INFORME DE CONDUCTA:

Al ser requerido mediante Oficio N°1261 de 10 de agosto de 2006 (visible a foja 23 del Exp. Ppal.) el Informe de Conducta a la entidad demandada, ésta expuso en lo modular (véase de fojas 24 a 25 del Exp. Ppal.) que el -entonces- Ministro titular del ramo resolvió mediante DECRETO EJECUTIVO N°217 de 12 de mayo de 2005, destituir al señor MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA, por cuanto que, a dicho funcionario se le calificó como un funcionario de libre nombramiento y remoción, debido a que no consta que el mismo hubiere accedido al puesto ostentado, previa participación en un concurso de méritos que, de haber sido aprobado, le permitiera gozar de la inamovilidad pretendida, dejando con ello de lado la posibilidad de que goce del régimen especial de estabilidad que se dice consta previsto en la Ley N°22 de 30 de enero de 1961.

V. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

La Procuraduría de la Administración, mediante Vista N°658 de 19 de septiembre de 2007 (visible de fojas 49 a 54 del Exp. Ppal.), si bien, por una parte, ha aceptado cuatro (4) de seis (6) hechos que son los que conforman la demanda que nos ocupa; por la otra, ha dejado sentado que la parte actora no ha probado que su ingreso a ostentar en el MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO el cargo de INGENIERO AGRÓNOMO I-1 en la Región N°8 (agencia de la Provincia de Los Santos) del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, donde devengaba un salario mensual de Mil Ciento Cincuenta Balboas (B/.1,150.00), según posición N°00317; haya sido mediante concurso de méritos que le permitiera ingresar a tal entidad y gozar con ello de la pretendida estabilidad o inamovilidad que dice le confiere la Ley N°22 de 30 de enero de 1961 en su artículo 10, por tanto, ello es razón suficiente para considerar que no ha podido haber lugar a la configuración de las infracciones o violaciones alegadas, tanto de la norma en comento,

como de lo dispuesto en los artículos 1, 2 (primer párrafo) y 3 del Capítulo XIV del Reglamento Disciplinario del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Lo anotado -dice- ha sido colegido de la revisión prolija realizada a todos los antecedentes y elementos probatorios aducidos y consultables en el presente dossier contencioso administrativo de los cuales pudo determinar la ausencia total de documentación relacionada a su forma de ingreso bajo un concurso de méritos.

En otras palabras, anota el señor Procurador que mal puede pretender el señor MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA, que por el sólo hecho de ser un profesional idóneo en el campo o rama de las Ciencias Agrícolas al servicio del Estado, la Ley N°22 de 30 de enero de 1961 le podría conferir automáticamente la estabilidad en su cargo, sin siquiera haber cumplido o accedido a un concurso de méritos para ostentar el cargo del cual se le ha destituido, por tanto, pide que se declare que No es ilegal el Decreto Ejecutivo demandado y, con ello, se denieguen las pretensiones y demás declaraciones realizadas por la parte demandante.

VI. COMPENDIO, RAZONAMIENTO, CRITERIO SOBRE LA SUPUESTA INFRACCIÓN DE NORMAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN Y DECISIÓN DE LA SALA:

Luego del recorrido procedimental y procesal realizado sobre los antecedentes administrativos, elementos probatorios y/o actuaciones de cada una de las partes en juicio, tanto en la esfera gubernativa, como en la jurisdiccional y, de esta Sala, propiamente; consideramos los integrantes de esta última que es oportuno externar algunas consideraciones que servirán de perspectiva a cada lector(a) de este veredicto, claro está, previa consideración también, de que se han surtido cada una de las fases del proceso con la debida atención al fundamento de cada pretensión y hecho que conforma la demanda en cuestión, ello, aunado a la constancia oportuna que se deja a través de este acto jurisdiccional, como lo es la anotación previa, realizada en la parte introductoria de esta resolución, la cual se relaciona a los períodos y/o términos en que se evacuaron cada una de las acciones y actuaciones escritas, tanto desde la esfera gubernativa, como hasta en la que nos encontramos.

Compendio:

Se observa que el señor MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA (parte demandante), pretende que la SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA no sólo declare que es ilegal y, por ende, Nulo el DECRETO EJECUTIVO N°217 de 12 de mayo de 2005, emitido por el entonces Presidente de la República y auspiciado por el entonces Ministro titular del MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, Decreto éste con el cual se le destituyó del cargo en el que había sido nombrado, es decir, el de INGENIERO AGRÓNOMO I-1, según posición N°00317, código N°4015011, planilla N°30 y partida N°0.10.0.1.001.03.03.001, donde devengaba un salario mensual bruto de Mil Ciento Cincuenta Balboas (B/.1.150.00); sino, que se ordene su reintegro al aludido cargo y, con ello, el pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir durante el período que dure su separación (véase de fojas 1 a 2 del Exp. Ppal.).

Además, infiere el actor, por intermedio de su apoderada judicial, que al desconocerse categóricamente que él forma parte de los profesionales de las ciencias agrícolas y, por ende, que debe gozar de la inamovilidad que le resguarda la Ley N°22 de 30 de enero de 1961; se han violado normas legales claramente establecidas, tales como el contenido de los artículos 1, 2 (primer párrafo) y 3 del Capítulo XIV del Reglamento Disciplinario del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, pues las mismas fueron omitidas al tiempo de proferir su destitución, a través del acto administrativo hoy impugnado. Inclusive, anota que la violación alegada se traduce en un perjuicio no solo familiar, sino especialmente, de, entre otro, uno de sus dos (2) hijos menores de edad (Bibiano Cigarruista Villarreal), el cual padece una discapacidad clínicamente conocida como Diplejía Espástica (Parálisis Cerebral Infantil), lo que le hace vulnerable frente al desempleo que ahora embarga su hogar, pues su cónyuge (Beira Judith Villarreal Villarreal de Cigarruista) no labora aún en la actualidad por tener que ocuparse de los cuidados dimanantes de la condición física y de salud de dicho menor, esto es, desde su nacimiento en el año 1996.

En cuanto a la entidad emisora del acto administrativo hoy demandado (Ministerio de Desarrollo Agropecuario - MIDA), tenemos que la misma expuso en su Informe de Conducta que la decisión proferida mediante el aludido Decreto Ejecutivo es cónsona con el hecho evidenciado en los antecedentes administrativos, consistente en que el señor MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA, fue calificado como un funcionario de libre nombramiento y remoción, debido a que no consta que el mismo hubiere accedido al puesto ostentado, previa participación en un

concurso de méritos que, de haber sido aprobado, le permitiera gozar de la inamovilidad pretendida, lo que sin duda dejó de lado la posibilidad de que gozase del régimen especial de estabilidad que alega el hoy demandante se encuentra previsto en la Ley N°22 de 30 de enero de 1961.

Por su parte, manifiesta el Procurador de la Administración en su Vista Fiscal N°658 de 19 de septiembre de 2007 (visible de fojas 49 a 54 del Exp. Ppal.), que al no haberse podido evidenciar en el presente expediente y sus antecedentes administrativos que el señor MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA, como profesional de la Ciencias Agrícolas, hubiere accedido al cargo ostentado, previo sometimiento y aprobación de un concurso de méritos, ello es razón suficiente para que el mismo se considere de aquéllos de libre nombramiento y remoción, por tanto, mal puede estimarse que ha podido haber lugar a la configuración de las infracciones o violaciones alegadas, tanto de la Ley N°22 de 30 de enero de 1961 en su artículo 10, como de lo dispuesto en los artículos 1, 2 (primer párrafo) y 3 del Capítulo XIV del Reglamento Disciplinario del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, todo lo cual le lleva a pedir que se declare que No es ilegal el Decreto Ejecutivo demandado y con ello, se denieguen las pretensiones y demás declaraciones pedidas por la parte demandante.

Razonamiento:

Visto el cúmulo de argumentos expuestos por cada uno de los comparecientes, y como ya ha enunciado esta Magistratura en líneas previas, procederemos a compartir con nuestros lectores -para que sirva, no sólo de guía, sino de docencia- cómo es que se ha logrado sin tanta locuacidad esquematizar la elucidación que reviste la estructura de esta sentencia, la cual no es más que el resultado del consenso de nuestros respectivos criterios, mismos que son dimanantes del caso que hoy nos ocupa.

Así tenemos que, es posible ver que las exposiciones realizadas por el señor MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA, como profesional de la Ciencias Agrícolas, en su libelo de demanda, son, en gran medida, coherentes con lo que se vislumbra, tanto en los antecedentes administrativos, como en el presente expediente; es más, de éstos se colige -aunque el mismo no sea parte en juicio, ni mucho menos su situación o condición el tópicos que nos ocupa- que el menor de edad, Bibiano Cigarruista Villarreal, con cédula de identidad personal N°7-710-1081 -hijo del hoy demandante-, padece una discapacidad clínicamente conocida como Diplejía Espástica (Parálisis Cerebral Infantil), la cual se tiene asociada, tanto con lo que se conoce también clínicamente como Encefalopatía, como con una Exoforia en el Ojo Derecho.

Para abordar y desarrollar nuestro razonamiento en pos de lo expuesto en el párrafo anterior, comenzaremos refiriéndonos a lo atinente a la destitución realizada -objeto principal de este proceso- al señor MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA, del cargo de INGENIERO AGRÓNOMO I-1, en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y, seguidamente, aprovecharemos la valiosa oportunidad para referirnos a los casos donde el discapacitado o disminuido en su psicomotricidad no fuere, propiamente el funcionario público destituido, sino su dependiente -sin importar el rango de edad de éste último-.

Respetado(a) lector(a), vemos que el señor MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA, ha sido enfático en la posición sostenida, misma que consiste en que él gozaba en el cargo ostentado de la estabilidad o inamovilidad que -a su juicio- le confiere la Ley N°22 de 30 de enero de 1961 en su artículo 10, por tanto, ello le lleva a considerar que al destituírsele en franca desatención de lo que en tal disposición se estableció, no hace otra cosa que dar paso a la configuración de las infracciones o violaciones que ha alegado, tanto de la norma en comento, como de lo expuesto en los artículos 1, 2 (primer párrafo) y 3 del Capítulo XIV del Reglamento Disciplinario del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

No obstante, criterio contrario es el que sostienen, tanto el señor Ministro de Desarrollo Agropecuario (máximo representante de la entidad emisora del acto administrativo demandado), como el señor Procurador de la Administración, quienes manifiestan en sus respectivos descargos que no consta en los antecedentes administrativos y en el presente expediente, propiamente, elemento probatorio alguno valorable y de convicción que permita determinar que el hoy demandante hubiere accedido al cargo ostentado previo cumplimiento y aprobación de un concurso de méritos, por lo que el mismo se tiene de aquéllos de libre nombramiento y remoción y, en consecuencia, no puede ello dar lugar a la supuesta infracción o violación de las normas invocadas.

Bien, ciertamente, esta Magistratura colige que, tanto de los antecedentes administrativos, como del presente dossier contencioso administrativo no es posible constatar que el cargo ejercido por el hoy demandante hubiere sido logrado, previo al sometimiento y aprobación de un concurso de méritos que le diere lugar a gozar de la inamovilidad y estabilidad alegada. Sin embargo, no podemos dejar de anotar que no es cuestión de inamovilidad y estabilidad derivada, esencialmente de la Ley N°22 de 30 de enero de 1961; sino, de lo que a renglón seguido

expondremos de manera general, a efectos de lograr clarificar cómo emerge el criterio que se ha concluido adoptar, según la situación que envuelva a cada caso, no solamente en el campo de las ciencias agrícolas, sino las relacionadas a la contratación y destitución de un funcionario al servicio de la administración pública -salvo aquellas excepciones que la Constitución Política, la Ley, Decretos, Reglamentos, Acuerdos, Tratados o Convenios Internacionales hubieren contemplado-.

Partiremos manifestando -sin que se entienda como una contradicción o inanición de nuestra parte por lo que en fallos previos hemos anotado como miembros de esta Sala, pues ello ha sido para procurar erradicar (con todo respeto a nuestros antecesores y lectores, propiamente) las divergencias o inconsistencias de criterios que a través de los tiempos se han puesto en evidencia en reiteradas sentencias de la Sala Tercera, ello, principalmente en relación a los profesionales de las ciencias agrícolas- que, ciertamente en gran cantidad de fallos se ha sostenido que tales profesionales gozan de la estabilidad en sus cargos dentro de la administración pública por razón de lo que se tiene por dispuesto en la Ley N°22 de 30 de enero de 1961, en concomitancia con el Decreto N°265 de 24 de septiembre de 1968, pero también, en otra gran cantidad se ha dicho que no es así, es decir, que si no cumple el funcionario, sea o no de los profesionales de las ciencias agrícolas con un concurso de méritos y demás procedimientos propios para acceder a la carrera pública que corresponda, según la entidad para la que ejerza su cargo, se tendrá de aquellos funcionarios en cargos denominados de libre nombramiento y remoción. Tal situación demuestra que probablemente desde que se inició con la aplicación de la aludida Ley N°22 de 1961 y sus posteriores enmiendas, hasta nuestros días, por razón de destituciones de profesionales de las ciencias agrícolas al servicio del Estado, no se ha hecho un análisis mesurado de su contenido, es decir, de tal Ley, Decreto y demás enmiendas, propiamente, pero ello no es óbice para que no se haga en este tiempo, de hecho, es justamente el análisis que hemos procurado hacer en fallos recientes, eso sí, sin dejar de considerar que cada caso es diferente, aún cuando se tratare de profesionales de las ciencias agrícolas.

Bien en razón de lo anterior, manifestamos que lo que se pretende es -sin olvidar que en septiembre de 1984 se declaró Inconstitucional por la honorable Corte Suprema de Justicia, la palabra "solo" la cual era parte integral del artículo 10 de la Ley N°22 de 1961 y que, mediante lo dispuesto en el artículo III del Reglamento Disciplinario del MIDA, aprobado mediante Resuelto N°190-AP de 9 de febrero de 1976 (hoy derogado), se dispusieron las bases para la permanencia de un funcionario en el MIDA- unificar un criterio acorde con lo que nos ofrecen todas las disposiciones legales que hasta el momento se han dictado en materia de Ciencias Agrícolas o Agropecuarias, particularmente, en lo atinente a la forma de ingreso, estabilidad y, de ser preciso, lo referente a los denominados escalafones de sueldos o salariales para los profesionales de tal rama o ciencia, pero para ello, debemos dejar clara dos cosas, la primera de ellas, que son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas y semiautónomas; y en general, las que perciben remuneración del Estado y; la segunda, es la percepción lograda del contenido de la precitada Ley N°22 y sus enmiendas, es decir, que todo parece indicar que se ha tergiversado a través del tiempo la intención del Diputado de la época, en relación a lo plasmado, tanto en la Ley N°22 de 30 de enero de 1961 (G.O. N°14,341 de 3 de marzo de 1961), en el Decreto N°265 de 24 de septiembre de 1968 (G.O. N°16,206 de 25 de septiembre de 1968), como en la Ley N°11 de 12 de abril de 1982 (G.O. N°19,548 de 20 de abril de 1982), reglamentada por el Decreto Ejecutivo N°71 de 2 de octubre de 1984 (G.O. N°20,183 de 13 de noviembre de 1984), pues una cosa son los requisitos que se requieren para tenerse a una persona como profesional de las ciencias agrícolas -lo cual no es tema de discusión en este caso- y otra cosa viene a ser los requisitos que se requieren para tenerse como un funcionario de carrera en una entidad estatal, y es que, ciertamente el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°71 de 1984, nos dice que:

ARTÍCULO 2º: El Escalafón, de conformidad con los objetivos señalados en el Artículo 3 de la Ley N°11 de 1982, proporciona un medio ordenado y sistemático para determinar la clasificación de los profesionales idóneos de las ciencias agrícolas de acuerdo con los créditos, experiencia y años de servicio. Garantiza, igualmente el buen funcionamiento de la carrera profesional y la permanencia en los cargos a través de mejores políticas de promoción y asignación de posiciones, normalización de sueldos y salarios, fortaleciendo la moral y el espíritu de superación del profesional de las ciencias agrícolas. .../ (El subrayado, la cursiva y negrilla son de esta Sala).

Pero, no es menos cierto, que el contenido del artículo antes citado nos remita al del artículo 3 de la precitada ley N°11 de 1982, mismo que en lo medular de su texto, es decir, en su numeral 2 nos dice que:

ARTÍCULO 3º: Los objetivos de este escalafón, son los siguientes:

1. .../;

2. Garantizar el buen funcionamiento de la carrera profesional y la permanencia en los cargos de acuerdo a los principios del artículo 259 de la Constitución Nacional (El subrayado, la cursiva y negrilla son de esta Sala);

.../.

Visto detenidamente el contenido de esta última excerpta legal, podemos concluir que, al menos, en la actualidad no se ha cumplido con el mandato expreso en el numeral 2 de la aludida norma, es decir, que hasta el momento no se ha visto de los casos que han llegado a conocimiento de esta Corporación de Justicia, que se haya contratado, en este caso, a los profesionales de las ciencias agrícolas, en el sector público, mediante un previo concurso dimanante de un sistema de méritos, pero ello no es razón para que se omita una exigencia que desde la promulgación, al menos de la Ley N°11 de 12 de abril de 1982 -fecha previa inclusive al ingreso del hoy demandante, entiéndase el 6 de enero de 1984-, ya se había contemplado y que, por ende, se ha debido consentir en cada contratación de recursos humanos en el sector público. En tal sentido, nos referimos al contenido del artículo 259 (hoy 300) de la Constitución Política de 1972 (G.O.N°17,210 de 24 de octubre de 1972), el cual sin mayores reparos o explicaciones, citaremos a renglón seguido en los términos que se anotan:

... 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, la cursiva y negrilla son de esta Sala).

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 regirán 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.

Es más, cómo desconocer que hasta convergen tres (3) elementos muy importantes que a su vez atañen al presente caso, ellos son que "... La carrera administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y será fuente supletoria para aquellos servicios públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales" (El subrayado, la cursiva y negrilla son de esta Sala – véase art. 5 de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994); que en la actualidad, no existe lo que se podría denominar carrera de las ciencias agrícolas y, que precisamente el MIDA, se encuentra adscrito al sistema de Carrera Administrativa desde el año 1998 (véase la Resolución de Gabinete N°130 de 17 de septiembre de 1998 - publicada en la G.O. N°23,635 de 22 de septiembre de 1998).

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, salta a la vista una situación que vale no dejar en el tintero, ésta es, que el Capítulo XIV, específicamente en el artículo III del Reglamento Disciplinario del MIDA, aprobado mediante Resuelto N°190-AP de 9 de febrero de 1976 (hoy derogado), se dispuso que:

Todo empleado que ocupe un cargo permanente al entrar a regir el presente Reglamento de Personal, gozará de estabilidad en el cargo, siempre que sus servicios hayan sido calificados satisfactoriamente.

Igualmente, tendrán derecho a la estabilidad todos los empleados que sean nombrados a partir de la vigencia del presente Reglamento, de conformidad con el mismo, siempre que ocupen cargos permanentes y terminen satisfactoriamente el período de prueba (El subrayado y la cursiva son de esta Sala).

Si observamos con detenimiento podremos colegir que el señor MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA, ingresó -según Acta de Toma de Posesión, visible a fojas 22, 102 y 114 de los Ants. Admtivos.- al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) para ejercer el cargo de INGENIERO AGRÓNOMO I-1, el seis (6) de enero de 1984, lo que nos lleva a concluir sin la menor dificultad que ello ocurrió durante la vigencia del precitado Reglamento Disciplinario y, aunado a ello, que por realizada, al menos, la primera de las evaluaciones de personal a que hace referencia el artículo en comento y, siendo el resultado más que satisfactorio, bueno, lo propio es entender que el referido ciudadano se tendría desde entonces como permanente en el cargo ejercido (véase de fojas 25 a 32 y 33 a 34 de los Ants. Admtivos.). Es decir, entonces que -sin perder de vista la teoría de la jerarquía de las leyes- aún cuando el aludido Reglamento Disciplinario hoy conste derogado, el hoy demandante siempre creyó en la buena fe y procedimiento administrativo, consistente en que aún hasta el día en que se le destituyó ejercía un cargo en calidad de permanente y que arribar a la decisión de destituirse del mismo solo podría escorar en una violación de su derecho adquirido, entendiéndose la permanencia y/o estabilidad en el cargo.

Lo anotado nos llevó a realizar una revisión del contenido, tanto del tantas veces citado Reglamento Disciplinario (aprobado mediante Resuelto N°190-AP de 9 de febrero de 1976), como del que rige en la actualidad en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), mismo que consta aprobado según Resolución N°ALP-29-ADM-99 de 20 de agosto de 1999 (G.O. N°23,884 de 13 de septiembre de 1999), ello con la finalidad de determinar el alcance de la derogación que hizo este nuevo reglamento, respecto de aquél y es cuando vemos que ciertamente el artículo 110 establece que. "... Este Reglamento Interno deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.". Sin embargo, vemos que el mismo no hace alusión a que se hubiere desacreditado la estabilidad de un funcionario en el cargo ostentado; pues es de entender, ya que la permanencia adquirida por aquellos funcionarios públicos que estuvieren ya ejerciendo sus cargos en el MIDA al tiempo de su promulgación, como viene a ser el caso del señor MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA, no podría tener lugar en todo caso mediante una resolución ministerial, por tanto, destituirse a tal ciudadano bajo el argumento de que su cargo era de los denominados de libre nombramiento y remoción, máxime cuando es deber del ente nominador y no del empleado público, someter a concurso los cargos que formen parte integral de la estructura funcional de una entidad estatal.

En otras palabras, si bien se dictó una resolución con la cual se promulgó un nuevo Reglamento Disciplinario o de Personal, entendiéndose el que rige para el MIDA desde el año 1999 y con el cual se derogó su predecesor reglamento; ello por sí no supone la desacreditación de la permanencia o estabilidad en los cargos que para entonces ya estuvieren ejerciendo los funcionarios de tal entidad; pues de interpretarse así, ello sólo estaría dando lugar a la vulneración de la confianza depositada por los asociados en función de una buena administración pública y, como consecuencia de ello, desencadenaría en lo que se conoce como inseguridad jurídica.

Aunado a lo expuesto en el párrafo anterior, considera preciso anotar esta Magistratura que no es dable pretender desconocer un derecho adquirido conforme a normas legales y reglamentarias que si bien ahora constan derogadas, fueron atendidas en su estricto tenor literal mientras estuvieron vigentes. Asimismo, manifestamos que si la intención de un ente nominador es la de prescindir de los servicios de un funcionario público al servicio de la entidad que el representa por no haber obtenido hasta entonces su cargo previo a un concurso de méritos, lo propio viene a ser que él como ente nominador someta a concurso el cargo de tal funcionario; pues como ya hemos dicho, no es dable que se pretenda cargar al administrado una responsabilidad que es propia del ente nominador, esta es, la que consiste, en que -en materia de carrera- una vez se incorpore al régimen de carrera una entidad estatal, dicho ente tiene el deber de tomar las medidas pertinentes, a fin de que el personal a su cargo participe de los denominados concursos de méritos, entendiéndose, tanto los que ya estuvieren laborando previo a tal incorporación, como evidentemente los que ingresaren con posterioridad, y si ellos aprobaren dicho concurso, de más estaría decir lo que corresponde, pero si no fuere así, es decir, que no aprobaren el correspondiente concurso, entonces y, sin lugar a dudas, quedaría a la discreción su remoción del cargo ostentado por quien corresponda.

Como es posible observar, todo lo que hasta el momento hemos anotado nos lleva a concluir que en el caso particular del señor MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA, no podría tener lugar la destitución que al efecto se ejecutó, puesto que, más allá de que el reglamento contentivo de la norma que hace alusión a la permanencia en su cargo, dada la fecha de su ingreso al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, constare a la fecha de emisión de la presente resolución derogado; no consta en el presente expediente que el entonces Ministro del MIDA hubiere abierto a concurso el cargo de INGENIERO AGRÓNOMO I-1 (posición N°00317) ejercido por el citado funcionario. Es más consideramos que no se tomó en cuenta que el hoy demandante había desempeñado su cargo fielmente y con altos niveles de calidad, aunado a la experiencia, puntualidad, honestidad, capacidad, competitividad y lealtad demostrada.

En razón de lo anotado en los párrafos precedentes y, para un mejor entendimiento, anotaremos por separado lo que se tiene por sistema, concurso, mérito y sistema de méritos, ello a efectos de clarificar aún más lo ya expuesto, así tenemos que:

Sistema: Es el conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí.

Concurso: Es la competencia entre quienes aspiran a encargarse de ejecutar una obra o prestar un servicio bajo determinadas condiciones, a fin de elegir la propuesta que ofrezca mayores ventajas.

Mérito: Es aquello que hace que tengan valor las cosas.

Sistema de méritos: El mismo determina lo que se tiene como un sistema de reclutamiento y promoción de los integrantes de la élite dirigente y de la subélite administrativa basado exclusivamente en el mérito (no en el nacimiento, la fortuna, la pobreza, los vínculos de familia o políticos, etc.) o sea, de acuerdo con patrones de formación, entrenamiento y actuación objetiva, que de cumplirse, es decir, con tal sistema ello debe redundar en beneficio de la administración pública y los asociados de un Estado.

Ciertamente que cada una de las precitadas definiciones representan en sí un aspecto diferente, no obstante, cada una da paso al desarrollo de la otra, por ello, al conjugar las mismas, en este caso, para efectos de selección del recurso humano que ejerza determinada profesión, ciencia o arte al servicio de la administración pública, podemos obtener una definición aún más completa, es decir, que se puede tener o definir como "el conjunto de reglas o principios preestablecidos por Ley a los cuales se debe someter quien aspire a ejercer un cargo público, pues sólo así podría lograr el aspirante que la posición a ostentar mientras la ejerza, por haber obtenido el mayor puntaje posible si fuere el caso o metodología; ser inamovible en el cargo cuando no mediare causa previa y legalmente definida".

Ahora bien, -sin perjuicio de todo lo antes expuesto- consideramos oportuno anotar, para que quede claro que para esta Sala la Ley que realmente o de manera especial se refiere a la forma de ingreso de un funcionario público al servicio del Estado, es la Ley N°9 de 1994, no así la Ley N°22 de 1961, la cual, a pesar de ser la que regula el ejercicio de los profesionales de las ciencias agrícolas sólo hace alusión a qué requisitos se requiere cumplir para tenerse como profesional de las ciencias agrícolas y los parámetros que debe seguir mientras ejerce tal profesión, no así a la forma de ingreso de éstos en calidad de funcionarios públicos.

En otro orden de ideas, es importante que no perdamos de vista que una buena administración pública es aquella que no sólo está conformada de un recurso humano capacitado, competente, dispuesto, honesto, responsable, con sentido de pertenencia y con visión vanguardista; sino, la que busca constantemente oxigenarse y evolucionar al paso de los métodos y tecnologías que en este tiempo han emergido o se han desarrollado, pero ello solo puede lograrse dándole oportunidad a quienes cumplan con el concurso de méritos, lo cual incluye también a las nuevas generaciones, por tanto, cuando se pretenda prescindir o destituir del servicio de la administración pública a un funcionario, es importante que quien lleve a cabo tal decisión lo haga previa comprobación de que en efecto se hubiere incurrido en alguna de las causales de destitución previstas en la Ley y/o los reglamentos, caso en el cual, se deberá expedir la correspondiente resolución debidamente motivada.

Después de tan puntual razonamiento y docencia vertidos en relación a la destitución del señor Miguel Ángel Cigarruista Palma, pasaremos a cerrar el compás, haciendo las siguientes recomendaciones y, es que, una de ellas consiste en que si la mayoría de las entidades estatales ya constan incorporadas al Régimen de Carrera Administrativa, como lo es el caso del MIDA (desde el 22 de septiembre de 1998), lo correcto viene a ser que las mismas lleven a cabo los trámites propios, a efectos de que sus funcionarios cumplan con lo establecido en la Ley N°9

de 1994 y sus posteriores enmiendas; la otra de ellas, en que si los profesionales de las ciencias agrícolas buscan que a través de su Ley Especial se les reconozca estabilidad en los cargos que ejerzan dentro de la administración pública, máxime cuando tenemos que el Reglamento Disciplinario que en su momento fuera aprobado mediante Resuelto N°190-AP de 9 de febrero de 1976, consta derogado en la actualidad; es preciso que adopten los mecanismos pertinentes, es decir, modificando su legislación, a efectos de definir claramente la forma de ingreso como se ha hecho en la precitada Ley N°9 y; la última de ellas, la cual se ampara en el denominado "Derecho a la Tutela Judicial Efectiva", es que -sin que se entienda como una contradicción de nuestra parte- si el funcionario o profesional de las ciencias agrícolas constare nombrado previo a la incorporación de la entidad estatal para la laborara al régimen de carrera administrativa, aunque su destitución se diere posteriormente, debe entrarse a considerar y respetar, no sólo tal Derecho, sino los lustros de vida que hubiere dedicado el servidor público -sobretudo cuando a sabiendas el ente nominador que es su deber someter a sus funcionarios al concurso de méritos y no lo hubiere hecho al tiempo de la destitución-, quien pudiere decirse ofreció sus mejores esfuerzos en pro del sector público o agropecuario, propiamente, es decir, que debe valorarse la experiencia, el profesionalismo, la dedicación y lo que el Estado ha invertido en él para elevarlo al nivel que hasta entonces hubiere alcanzado, pues no olvidemos que más allá de las formalidades legales que se hubieren preestablecido por Ley, en este caso, por la N°9 de 1994, para el ingreso de un funcionario al servicio de la administración pública, no podemos desconocer que esencialmente para los casos de funcionarios que hubieren ingresado a ejercer un cargo público previo a tal incorporación y sin perjuicio de lo que se establece en la Ley N°43 de 30 de julio de 2009, entre otros, particularmente en su artículo 32, publicada en la Gaceta Oficial N°26,336 de 31 de julio de 2009; le es procedente aplicar el aludido derecho, es decir, a la tutela judicial efectiva -insistimos-, máxime cuando esta Magistratura tiene claro que en estos tiempos estamos frente a una sociedad que exige respuestas urgentes y precisas.

Ahora abordaremos el tema relacionado al menor BIBIANO CIGARRUISTA VILLARREAL, con cédula N°7-710-1081, nacido el ocho (8) de abril de 1996, quien, además de ser hijo de los señores MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA (parte demandante) y BEIRA JUDITH VILLARREAL VILLARREAL de CIGARRUISTA, padece -según diagnóstico médico- una discapacidad clínicamente conocida como Diplejía Espástica (Parálisis Cerebral Infantil), la cual se encuentra asociada, tanto a lo que se conoce clínicamente también, como Encefalopatía, como a una Exoforia en el Ojo Derecho, condición que le hace vulnerable frente a cualquier situación negativa a su alrededor, tal es el caso del desempleo que ahora embarga su hogar. Ello ha sido corroborado del vasto caudal probatorio que obra en el presente dossier, el cual, ostenta la idoneidad debida para ser valorados por esta Corporación de Justicia al tiempo de la hilvanación del presente fallo.

Para iniciar el desarrollo de este aparte, no podríamos dejar de anotar dos (2) cosas, la primera de ellas, que desde la vía gubernativa la parte hoy demandante viene haciendo referencia de la condición de salud de su menor hijo y por lo cual insistía y peticionaba, a través de los recursos de lugar ante tal vía que se le reintegrara al cargo ejercido y del cual se le había destituido y; la segunda, que hay una situación a la que no podemos hacernos ajenos, y es que, ciertamente, en nuestro país, si bien, se ha legislado en materia de discapacitados, no es menos cierto, que cuando nos centramos al aspecto laboral o de trabajo, encontramos que sólo se ha hecho alusión o contemplado tal aspecto para los casos en que el discapacitado sea el que preste el servicio, ya sea en la administración pública o en el sector privado, no así, para los casos en que el discapacitado fuere beneficiario de un funcionario público o empleado del sector privado en condiciones físicas y de salud normal. En tal sentido, nos referimos a la Ley N°42 de 27 de agosto de 1999 (G.O. N°23,876 de 31 de agosto de 1999), reglamentada por el Decreto Ejecutivo N°88 de 12 de noviembre de 2002 (G.O. N°24,682 de 18 de noviembre de 2002), la Ley N°3 de 10 de enero de 2001 (G.O.24,219 de 15 de enero de 2001), inclusive, a la "CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD", de la cual la República de Panamá es en la actualidad signataria y de hecho, hasta aprobó la misma mediante Ley N°25 de 10 de julio de 2007 (G.O. N°25,835 de 7 de julio de 2007).

De un estudio pormenorizado a cada una de las precitadas Leyes y Decreto, propiamente, resultó que no se ha hecho hasta ahora alusión a los casos en que el discapacitado fuere el dependiente del funcionario público o empleado del sector privado, lo que escora en un vacío para tales dependientes que esta Corporación de Justicia no puede dejar continuar así.

Ahora bien, esta Sala es consiente de que la línea para trazar el criterio que a renglón seguido expondremos es sumamente delgada e inclusive, podría dar paso a sendas interpretaciones o criterios encontrados por quienes leyeren el mismo, pero no por ello dejaremos de hacerlo, es más, por ello, nos ocuparemos de dejar lo más claro posible cada uno de los puntos a desarrollar.

Partiendo de lo básico, sabemos que estaría por demás pensar que Bibiano Cigarruista, quien nació el 8 de abril de 1996, podría ejercer algún cargo, especialmente como funcionario público, pues ello responde al sólo hecho de ser menor de edad -sin siquiera pensar en su discapacidad-, lo que nos lleva a una básica y evidente conclusión,

esta es, que es entonces a sus padres a quienes corresponde el deber de sustentar su manutención y demás; pero como anotáramos, particularmente en el párrafo anterior, con tal criterio surgirían otros tales como los que seguramente esbozarían indeterminada cantidad de personas, mismos que consisten en que si ellos como adultos fueren funcionarios públicos o empleados del sector privado, ya sea o no en condiciones físicas y de salud normales y se les destituyere de su cargo o puesto, teniendo a su responsabilidad hijos dependientes menores de edad; entonces podrían alegar que no es menester que fueren o no discapacitados estos últimos, si solo por su minoría de edad no podrían ejercer como funcionarios públicos o empleados en la empresa privada y con ello sustentarse, de suerte entonces que dependerían lógicamente y definitivamente de ellas por su condición de padres, tutores o curadores. Es decir, que cada vez que se diera un despido de un empleado público o privado éste podría invocar intencionalmente el hecho de que tiene dependientes menores de edad y, con ello, el mismo pretendería que se tomara como razón suficiente para resguardar el ejercicio de su cargo. Ahora bien, que quede claro para nuestros lectores que no es esta la intención que queremos dejar plasmada y hasta respaldar los suscritos, muy por el contrario, lo que queremos hacer es salvaguardar los derechos, especialmente, de los discapacitados, dada su condición y por el solo hecho de no existir una disposición legal clara y precisa que les protegiera cuando en condición de dependientes y no de funcionarios o empleados, se viere mermada su posibilidad de gozar de todos los derechos, prerrogativas y demás que como discapacitados merecen, dado el hecho que sus padres, tutores o curadores hubieren sido cesados de sus puestos o fuentes de ingreso, como viene a ser el caso del padre de Bibiano Cigarruista Villarreal, quien fue destituido del cargo ejercido en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), a pesar de la extrema condición psicomotora de su menor hijo.

Por lo anotado, consideramos que cuando una persona, además de ser discapacitada, sea dependiente de su padre, madre, tutor o curador al servicio de una entidad pública o privada y, siempre que ello le constare fehacientemente y de manera previa a estas últimas; la destitución sólo podrá hacerse si se hubiere incurrido en alguna causal, lo cual deberá constar en resolución motivada.

En fin, para esta Sala, la Diplejía Espástica, la Encefalopatía y la Exoforia, que embargan a Bibiano Cigarruista, se constituyen en razón suficiente para que aún no siendo la discapacidad de éste la razón por la cual se ventila este proceso; tome las medidas pertinentes, a efectos de reconocer una vez más el interés superior del niño, en este caso, como dependiente, a través del resguardo de oportunidad para su padre en el ejercicio del cargo ostentado, máxime frente al hecho consumado consistente en que su ingreso al servicio de la administración pública se dio previo a la incorporación al régimen de carrera administrativa del MIDA, es decir, en el año 1984.

Criterio sobre la supuesta infracción de normas y el concepto de la violación:

En cuanto a las alegaciones hechas por la parte actora, consistentes en que se ha violado en forma directa por omisión el contenido del artículo 10 de la Ley N°22 de 30 de enero de 1961, en razón de que no se le dio participación al CONSEJO TÉCNICO NACIONAL DE AGRICULTURA (C.T.N.A.), al tiempo en que se profirió el Decreto Ejecutivo con que se le destituyó del cargo ostentado; consideramos que no se configuró, no porque se hablara de la incurrencia o no de lo dispuesto en el precitado artículo, sino porque ya hemos expuesto que la Ley 22 de 1961 hasta ahora no asemeja su contenido a lo que sí dispone en la actualidad, tanto el Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), aprobado según Resolución N°ALP-29-ADM-99 de 20 de agosto de 1999 (G.O. N°23,884 de 13 de septiembre de 1999), como la Ley N°9 de 1994, propiamente, en cuanto a las formalidades de ingreso al servicio de la administración pública se refiere.

En cuanto a la infracción o violación por omisión alegada, respecto de los artículos 1, 2 (primer párrafo) del Reglamento Disciplinario del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, tenemos que decir que luego de una reviviscencia de las normas que conforman tal reglamento, mismo que en su momento fuera aprobado mediante Resuelto N°190-AP de 9 de febrero de 1976 y que hoy consta derogado; podemos decir que no se configuró, pues no podemos hablar de la violación al contenido de tales artículos, cuando vemos que el primero de ellos hace una afirmación del status en el que queda una persona o funcionario, luego que se hubiere dado el cese de sus labores y, el segundo, a la formalidad que se debe seguir luego que se decidiera destituir a un funcionario público en el MIDA, situación que al efecto se cumplió en el presente caso, pues ello se desprende claramente del contenido de la foja 1 de los antecedentes administrativos.

En cuanto a la violación por omisión alegada, respecto del artículo 3 del Capítulo XIV del Reglamento Disciplinario del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, aprobado mediante Resuelto N°190-AP de 9 de febrero de 1976 y que hoy consta derogado, tenemos que decir que sí se configuró, pues, es claro que el señor Miguel Ángel Cigarruista Palma, laboraba en calidad de permanente, desde el seis (6) de enero de 1984 hasta que fuera destituido (véase

las fojas 22, 102 y 114 de los Ants. Admivo. y, 1 del Exp. Ppal.) y el reglamento dentro del cual se contiene la norma invocada como infringida le permitió desarrollar aún más su confianza en la administración pública, al punto de entender que el someterse fielmente al cumplimiento de sus disposiciones le permitían lo que hasta hoy piensa que ostentó, esto es, no sólo un derecho adquirido como viene a ser la permanencia en el cargo ejercido, sino la estabilidad en el mismo, por tanto, en esos términos no vendría a tener razón para el hoy demandante participar en un concurso de méritos relacionado a su cargo, pues entendía que estaba a cerca de dos (2) décadas de ejercerlo de manera permanente. Ahora bien, si el entonces Ministro quisiera disponer de la posición o cargo, ha debido entonces anunciarle a quien la ostenta, es decir, a efectos de indicarle que la sometería a concurso, el cual de no ser aprobado por quien concursara por el entonces podría decir que el mismo, mientras lo ejerciera en esa condición se tendría de libre nombramiento y remoción, pero como vemos no ha ocurrido así.

En definitiva, aunado a la configuración de la causal reconocida por esta Sala como violada, tenemos que no es responsabilidad de los administrados sino del ente nominador respectivo, el someter a los funcionarios que ejerzan cargos en la entidad que representa a los denominados concursos de méritos, por tanto, destituir a un funcionario público cuya responsabilidad no le es atribuible, entendiéndose la de someterse a un concurso de méritos, salvo que al efecto incurriere en un causal previamente comprobada, para lo cual se deberá expedir la correspondiente resolución debidamente motivada; sólo se puede tener en forma ilegal y, por ende, nula, como al efecto será declarada la destitución ejecutada en la parte resolutive de este acto jurisdiccional.

Antes de cerrar la presente explicación y atendiendo lo expuesto este apartado, consideramos prudente citar para un mejor entendimiento de nuestros lectores lo que ha puntualizado el Doctor Edgardo Molino Mola en la página 124 de su obra denominada "LEGISLACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA ACTUALIZADA Y COMENTADA, CON NOTAS, REFERENCIAS, CONCORDANCIAS Y JURISPRUDENCIA", editada el 17 de agosto de 1993, esto es, que: "... B) Violación Directa, por omisión o falta de aplicación. Hay violación Directa, por omisión o falta de aplicación, cuando se deja de aplicar una norma legal que decidía o resolvía una situación jurídica planteada. .../."

Así las cosas, vemos que es ineludible anotar que lo de lugar viene a ser en esta ocasión que esta Sala en pleno consienta que es ilegal el referido Decreto Ejecutivo y, por ende, así lo deje plasmado, como en efecto lo hará seguidamente.

Esta corporación de justicia ha señalado en vastas jurisprudencias que es esencial que las entidades estatales o de servicio público motiven sus actos, es decir, que expliquen las razones que les lleva a expedir un acto administrativo, máxime cuando se trata de destituciones.

Por lo 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 ES ILEGAL el Decreto Ejecutivo N°217 de 12 de mayo de 2005, dictado por el MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO a través de su Ministro Titular, con el cual se destituyó al Ingeniero MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA, con cédula de identidad personal N°7-92-1105 y seguro social N°128-5375, del cargo que ostentaba, es decir, el de INGENIERO AGRÓNOMO I-1 en la Región N°8 (agencia de la Provincia de Los Santos) del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, donde devengaba un salario mensual de Mil Ciento Cincuenta Balboas (B/.1,150.00), según posición N°00317. En consecuencia, ORDENA el REINTEGRO del referido funcionario al cargo ostentado o a otro análogo -sin lugar a desmejoramiento salarial y funcional- según la estructura del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y, PÁGUESELE todos los derechos, prestaciones legales y salariales que le correspondan desde que se le notificó la destitución hasta el momento de su reincorporación formal. Una vez en firme y debidamente ejecutoriada esta resolución, COMUNIQUESE lo aquí resuelto al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y seguidamente ARCHÍVESE el presente expediente, previa anotación de salida en el libro respectivo.

Notifíquese,

VICTOR L. BENAVIDES P.

ALEJANDRO MONCADA LUNA -- WINSTON SPADAFORA FRANCO

JANINA SMALL (Secretaria)