



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-**

Panamá, dieciocho (18) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

**VISTOS:**

La Magister Isaura Rosas, actuando en nombre y representación de Helder Aram Peralta Peña ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la Resolución AG No. 0275 de 24 de marzo de 2015, emitida por la Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente, el acto confirmatorio; y en consecuencia, solicita se ordene el reintegro y el pago de los salarios dejados de percibir, así como otros derechos que le correspondan.

**I. ANTECEDENTES.**

En los hechos presentados por la apoderada judicial del accionante, se señala que, el señor Helder Aram Peralta Peña inició labores dentro de la entidad demandada desde el 5 de junio de 2012, hasta el momento en que fue destituido contando con más de dos (2) años y nueve (9) meses de servicios de manera continua e ininterrumpida.

Manifiesta que, el señor Helder Aram Peralta Peña gozaba de estabilidad laboral, por antigüedad en el cargo, ya que contaba con más de dos (2) años continuos e ininterrumpidos de prestar servicios en la institución y por ser un

profesional de las ciencias agrícolas, por lo que no podía ser destituido sin que mediara alguna causa justificada prevista en la ley, previamente demostrada en un proceso disciplinario que hubiese cumplido con todas las garantías y se le hubiese permitido su legítimo derecho de defensa.

Sostiene que, la facultad discrecional utilizada por la autoridad nominadora para destituirlo del cargo, no es ilimitada y que no se trataba de un servidor público de libre nombramiento y remoción, perteneciente al personal de confianza de la Administradora General, adscrito al despacho superior, sino de un funcionario amparado por el derecho a la estabilidad laboral.

Alega que, el señor Helder Aram Peralta Peña es ingeniero en ciencias forestales con idoneidad N° 6,652-11 de 2 de febrero de 2011, otorgada por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA) e inicio labores en la Autoridad Nacional del Ambiente como técnico agropecuario 1 (5), con funciones de ingeniero forestal de forma ininterrumpida, en el que se desempeñó con honestidad, competencia, lealtad, dedicación, moralidad e idoneidad en el cargo. Aparte de que, no hay constancia de que el mismo haya incurrido en incumplimiento de sus deberes ni en incompetencia física, moral o técnica, que son las causas por las cuales podía ser destituido, en el ejercicio de su profesión en el cargo de ingeniero forestal, previa autorización del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA).

Por último, considera que, el acto impugnado carece de motivación al no contener la causal de hecho y de derecho que llevaron a la Administración a concluir la relación jurídica que mantenía con el señor Helder Aram Peralta Peña.

## **II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

De un estudio del expediente se observa que, la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación de las normas siguientes:

- **Texto Único de la Ley N° 9 de 1994, que Regula la Carrera Administrativa:**
  - artículo 2 (glosario), en concepto de violación por interpretación errónea.

- artículo 5 (ámbito de aplicación de la carrera administrativa), en concepto de violación por interpretación errónea.
- artículo 126 (casos en los que quedará retirado el servidor público de administración), en concepto de violación directa por comisión.
- **Resolución No. 0041 de 31 de agosto de 1999, Reglamento Interno de la Autoridad Nacional del Ambiente:**
  - artículo 88 (de la destitución) en concordancia con los artículos 5 y 98, en concepto de violación directa por omisión.
- **Ley 22 de 1961, que dicta disposiciones relativas a la prestación de servicio en las ciencias agropecuarias:**
  - artículo 10 (causas de destitución a los profesionales idóneos de las ciencias agrícolas), en concepto de violación directa por comisión.
- **Decreto Número 265 de 24 de septiembre de 1968, que aprueba el Reglamento Interno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA):**
  - artículo Décimo Quinto (funciones del Consejo Técnico Nacional de Agricultura), en concepto de violación directa por comisión.
- **Ley 127 de 2013, establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos:**
  - artículo 1 (derecho a la estabilidad), en concepto de violación por interpretación errónea.

En lo medular los cargos de la violación de estas normas fueron sustentados en los siguientes puntos:

1. Se intenta aplicar una figura distinta a las contempladas en la ley para terminar la relación jurídica que mantenía la Autoridad Nacional de Ambiente con el señor Helder Aram Peralta Peña.

2. Se desconoce el derecho a la estabilidad que le amparaba al funcionario, al contar con más de dos (2) años de servicios continuos laborando en la institución demandada y, al ejercer la profesión de ingeniero de las ciencias agrícolas en el cargo de ingeniero forestal.
3. No se hace uso progresivo de las sanciones contempladas en el régimen disciplinario, antes de aplicar sanción de destitución.
4. No le era dable a la autoridad demandada destituir al señor Helder Aram Peralta Peña, en base a la facultad discrecional, ya que el mismo no era funcionario de libre nombramiento y remoción, toda vez que su posición no dependía de la confianza de sus superiores ni estaba adscrito al despacho de la Administradora General.
5. Violación al debido proceso, al omitirse la realización de un procedimiento disciplinario, en base a una causal de destitución establecida en la ley, debidamente comprobada en observancia de las garantías procesales que le asisten al funcionario, garantizando así su derecho a la defensa.
6. No se observa que la destitución, haya sido fundamentada en alguna incompetencia física, moral o técnica del funcionario público, en cuya acreditación haya participado el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA).

### **III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.**

A fojas 33 de 36 del expediente contentivo, figura el informe de conducta remitido por la entidad demandada, en el que se señala que la remoción del señor Helder Aram Peralta Peña, tiene lugar porque se considera que ocupaba una posición de libre nombramiento y remoción, debido a que no consta en el expediente que el mismo haya ingresado al servicio público, por un proceso de concurso de mérito.

Manifiesta que, en procesos similares se ha aplicado el criterio mayoritario de la Corte Suprema de Justicia, que en base a los artículos 300, 302 y 305 de la Constitución Política de la República de Panamá, concluyó que la ley 22 de 1961,

por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de servicios profesionales en ciencias agrícolas, por sí misma no da estabilidad.

Sostiene que, en base a los artículos mencionados los servidores públicos se rigen por un sistema de mérito y el derecho a la estabilidad se condicionará a la competencia, lealtad y moralidad en el servicio, condición que no tenía el funcionario demandante al no haber ingresado al cargo que ostentaba por medio de concurso de méritos.

Considera que, el servidor público ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción, por lo que no se requería la intervención del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), para que decidiera si hubo una causal de incapacidad moral, física o técnica, que justifique su remoción.

Por último, estima que la ley 43 de 2009 que reforma la ley 9 de 1994, que desarrolla la carrera administrativa, la ley 12 de 1998, que desarrolla la carrera del servicio legislativo y dicta otras disposiciones, elimina el proceso especial de ingreso a la carrera administrativa y señala, en su artículo 21, que *"En virtud de la entrada en vigencia de la presente Ley, se dejan sin efecto todos los actos de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa realizados, a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2007, en todas las instituciones públicas"*.

#### **IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El Procurador de la Administración mediante su Vista Fiscal No. 600 de 3 de junio de 2016, visible a fojas 62 a 70 del dossier, les solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que denieguen las pretensiones formuladas por el accionante, pues no le asiste el derecho invocado en este caso.

Señala que, la autoridad demandada a través de su informe de conducta aclara que la remoción del señor Helder Aram Peralta Peña, tiene lugar porque se considera que ocupaba una posición de libre nombramiento y remoción, debido a que no consta que el mismo haya ingresado a la institución por medio de un proceso de concurso de mérito. Y advierte del tratamiento que la Sala Tercera de la Corte

Suprema de Justicia ha dado a los proceso de remoción de servidores que ostentan idoneidad de alguna de las ciencias agrícolas, en cuya mayoría ha concluido que la ley 22 de 1961, por si misma no da estabilidad.

Manifiesta que, en base a la normativa vigente el servidor público no cuenta con la estabilidad laboral en el cargo, toda vez que su ingreso a la autoridad demandada fue discrecional, sin cumplir con un procedimiento establecido en la ley de carrera administrativa ni de alguna carrera pública, por no haber accedido mediante un sistema de méritos o selección, de ahí que su condición era de un funcionario de libre nombramiento y remoción.

En relación con la vulneración de la ley 127 de 2013, advierte tal como lo hace la autoridad nominadora que, el demandante no hizo su solicitud de reintegro amparándose en dicha norma, como se observa en su recurso de reconsideración, por lo que, mal podría haberse pronunciado sobre una norma no invocada.

#### **V. ANÁLISIS DE LA SALA.**

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

El señor Helder Aram Peralta Peña, que siente su derecho afectado por la Resolución AG No. 0275 de 24 de marzo de 2015, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala, Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial, para que se declare nula la resolución emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, institución que ejerce la legitimación pasiva.

En razón de lo expuesto, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto impugnado, con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega que se le desconoce el derecho a la estabilidad, por un lado, por contar con más de dos (2) años de servicios continuos laborando en la institución demandada y, por otro lado, por ser un profesional de las ciencias agrícolas, que se

desempeñaba en el cargo de ingeniero forestal en la Autoridad Nacional de Ambiente.

En base a lo anterior, sostiene que subsecuentemente se vulnera el debido proceso al emitir el acto administrativo impugnado, por las razones siguientes:

1. Se intenta aplicar una figura distinta a las contempladas en la ley para terminar la relación jurídica que mantenía la Autoridad Nacional de Ambiente con el señor Helder Aram Peralta Peña.
2. Se desconoce el derecho a la estabilidad que le amparaba, al contar con más de dos (2) años de servicios continuos laborando en la institución demandada y, al ejercer la profesión de ingeniero de las ciencias agrícolas en el cargo de ingeniero forestal.
3. No se hace uso progresivo de las sanciones contempladas en el régimen disciplinario, antes de aplicar sanción de destitución.
4. No le era dable a la autoridad demandada destituirlo, en base a la facultad discrecional, ya que el mismo no era un servidor público de libre nombramiento y remoción, toda vez que su posición no dependía de la confianza de sus superiores ni estaba adscrito al despacho de la Administradora General.
5. Violación al debido proceso, al omitirse la realización de un procedimiento disciplinario, en base a una causal de destitución establecida en la ley, debidamente comprobada en observancia de las garantías procesales que le asisten al funcionario, garantizando así su derecho a la defensa.
6. No se observa que la destitución, haya sido fundamentada en alguna incompetencia física, moral o técnica del funcionario público, en cuya acreditación haya participado el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA).

Previo a entrar a decidir el presente negocio, precisa acotar que encontrándose el mismo en estado de decidir la normativa aplicable al caso, y que

forman parte de las normas aducidas como infringidas, era la consignada en la ley 127 de 2013, la cual ha sido derogada por la ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa publicada en Gaceta Oficial No.28277-B y que entró en vigencia a partir del 13 de mayo de 2017.

Sobre la ley 23 de 12 de mayo de 2017, para mayor claridad de este análisis la Sala precisa anotar que de conformidad con su artículo 35, la misma es de interés social y tendrá efectos retroactivos. La retroactividad es consignada en el artículo 46 de la Constitución Política, al señalar que: "Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando ellas así lo expresan..."

Es de lugar acotar, en este punto que el artículo 3 del Código Civil, indica que las leyes no tienen efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos.

En este sentido el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas, en su edición de enero de 2003, define el término retroactividad de la manera siguiente:

"Efecto, eficacia de un hecho o disposición presente sobre el pasado. Por autoridad de Derecho o de hecho, extenderse una ley a hechos anteriores a su promulgación. .../DE LA LEY. Se habla de retroactividad legal cuando una ley, reglamento u otra disposición obligatoria y general, dictada por autoridad de Derecho o de hecho, ha de extender su eficacia sobre hechos ya consumados; esto es, anteriores en el tiempo a la fecha de su sanción o promulgación."

Sobre el particular, en sentencia de este Tribunal (Sala Tercera de Lo Contencioso Administrativa) de 14 de noviembre de 2012, se cita la obra "Introducción al Derecho", en su duodécima edición, del tratadista colombiano Marco G. Monroy Cabra (págs. 382-384), en lo que expresa:

"La retroactividad de la ley consiste en la prolongación de la aplicación la de la ley a una fecha anterior a la de su entrada en vigor. Es, como ha dicho Valette, una ficción de preexistencia de la ley. O sea, que los efectos de la nueva ley alcanzan a un tiempo anterior al de su entrada en vigor. Quienes sostienen que la ley debería ser retroactiva, argumentan que la nueva ley se dicta en interés general y que, según el criterio del legislador, ella es mejor y más justa que la anterior y, por consiguiente, debería aplicarse tanto a los hechos futuros como a los ya sucedidos."



Prosigue el autor señalando que: *"Fiore explica así la retroactividad de la ley: "Si dadas aquellas circunstancias, el derecho ya estaba individualmente adquirido antes de haberse puesto en vigor la nueva ley, los preceptos de esta no podrán tener autoridad para alterar tal derecho individualmente, ya adquirido; si por el contrario, en el momento en que la ley nueva comenzó a estar en vigor, el derecho aún no se había adquirido individualmente, pero estaba in fieri, por nacer, no podrá ya adquirirlo el individuo sino con arreglo al precepto imperativo de la nueva ley.*

..."

Lo expresado pone de manifiesto que si bien los efectos de la Ley 23 de 2017, pueden tener alcance a hechos consumados cuando se encontraban vigentes las leyes 39 y 127 de 2013, su aplicación por los efectos retroactivos no deben causar perjuicios a los derechos ya adquiridos.

En este caso también importa atender el principio **Tempus Regit Actum** que es aquel que la acción rige por la ley coetánea a su ocurrencia, es decir la ley rige los procesos y hechos procesales que ocurren en la época de su vigencia sobre todo en el derecho administrativo que como bien dijera el jurista José Dolores Moscote considerado como el padre del derecho administrativo panameño siendo uno de sus más fervientes estudiosos y defensores, el objeto del derecho administrativo es "amparar dentro de la ley, los intereses y derechos de los ciudadanos contra los abusos de la administración". Sin lugar a duda, que el maestro Moscote precursor de esta jurisdicción se inspiró en el sistema de jurisdicción contencioso administrativo colombiana jurisdicción esta que a su vez se inspiró en el sistema francés, porque no hay la menor duda que la influencia del derecho administrativo francés irradió al mundo y eso lo destaca el profesor parisino Jean Rivero en su obra páginas del derecho administrativo.

En atención a lo indicado, no hay la menor duda de que debe aplicarse a este caso lo que más le favorezca al servidor público destituido, en razón de la ley que regía al momento de dictarse el acto administrativo impugnado.

Adentrándonos al examen de legalidad del acto, y tomando en cuenta lo expuesto, los primeros cargos de violación que se abordarán son los referentes a la estabilidad laboral que alega la parte actora le fue vulnerada, para lo cual debe

determinarse inicialmente el status laboral del funcionario demandante, a fin de verificar si efectivamente gozaba del derecho a la estabilidad laboral por antigüedad en el cargo.

Así las cosas, es necesario acotar que, el demandante de igual forma, alega que, no es un servidor público de libre nombramiento y remoción, ya que cuenta con más de dos (2) años de servicios continuos en la entidad demandada, razón por la cual, de conformidad con la ley 127 de 31 de diciembre de 2013, goza del derecho a la estabilidad.

En este aspecto, la ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que reforma la ley 39 de 11 de junio de 2013, establecía que los servidores públicos al servicio del Estado, que al momento de la terminación de la relación laboral, independiente de la causa de dicha terminación, se encontraban amparados por el derecho a la estabilidad, salvo los excluidos de su aplicación, en razón del cargo que ocupaban; situación que le es más favorable que la presente ley 23 de 2017, por lo que debe mantenerse la aplicación de la normativa contenida en la ley 127 de 2013 en el presente caso.

Al respecto, el artículo 1 de la ley 127 de 31 de diciembre de 2013, establecía un régimen especial para adquirir la estabilidad por antigüedad, al disponer lo siguiente:

“Artículo 1. Los servidores públicos al servicio del Estado nombrados en forma permanente o eventual, ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna de las carreras que establece el artículo 305 de la Constitución Política de la República de Panamá, entre las que se encuentra la Carrera Administrativa, gozarán de estabilidad laboral en su cargo y no podrán ser despedidos sin que medie alguna causa justificada prevista por la ley y según las formalidades de ésta.”

De la norma transcrita, se desprende que aquellos funcionarios al servicio del Estado Panameño nombrados en forma permanente o eventual ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales con dos (2) años de servicios continuos o más, que no estén acreditados por algunas de las carreras públicas dispuestas en

el artículo 305 de la Constitución Política gozarán de estabilidad laboral en su cargo, lo que implica que no pueden ser destituidos sin que medie una causal legal que la justifique. Dicho de otra manera, les asiste derecho a la estabilidad laboral a aquellos funcionarios que al momento de entrar en vigencia la ley en referencia, tuvieran dos años continuos en la institución.

Lo antes expuesto, permite concluir que con la Ley 127 de 2013, se estableció en nuestro orden jurídico un nuevo régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos, que se obtiene con el mero transcurso del tiempo, al no establecerse otra condición, para aquellos funcionarios que no pertenecen a alguna de las carreras dispuestas en la Constitución.

De las constancias procesales, se observa que el señor Helder Aram Peralta Peña fue nombrado en la Autoridad Nacional del Ambiente a través del Resuelto N°149-2012 de 10 de abril de 2012, en el cargo de Técnico Agropecuario I (5), del cual tomó posesión el día 5 de junio de 2012, en el que se le asignaron las funciones de Ingeniero Forestal, en la Administración Regional de Chiriquí.

Cabe destacar, que la Autoridad Nacional del Ambiente, le ordenó al señor Helder Aram Peralta Peña desempeñarse en varias posiciones en el transcurso del tiempo laborado dentro de la institución, hasta el momento en que se le destituyó del cargo de Técnico Audiovisual I con funciones de Ingeniero Forestal en la Administración Regional de Chiriquí, por medio de la Resolución AG No. 0275 de 24 de marzo de 2015, emitida por la misma autoridad.

En este sentido, se evidencia de las pruebas del admitidas y presentadas dentro del proceso, que señor el Helder Aram Peralta Peña al momento de ser destituido de la Autoridad Nacional del Ambiente, tenía más de dos (2) años de servicios continuos dentro de la institución demandada, razón por la cual cumple con el presupuesto exigido en la ley.

Resumido el recorrido procesal de la presente causa, el suscrito considera que el acto impugnado, ha desatendido la protección especial que le amparaba al señor Helder Aram Peralta Peña, desconociendo su derecho a la estabilidad laboral

que le confiere la ley 127 de 31 de diciembre de 2013, al ser un funcionario que contaba con más de dos (2) años continuos laborando en la institución. Por lo tanto, la actuación de la autoridad demandada carece del procedimiento disciplinario que debió seguirse para destituirlo, en consecuencia, vulnerando el debido proceso, reiteramos por encontrarse el demandante amparado por una ley especial que le garantiza la permanencia en su puesto de trabajo.

Por las razones expuestas, se encuentra probado el cargo de violación directa por omisión del artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, ya que se incumple con el procedimiento para destituir a un funcionario amparado por una ley especial, que le otorga estabilidad laboral en el cargo.

En atención a todo lo expuesto, lo procedente es declarar que es ilegal la Resolución AG No. 0275 de 24 de marzo de 2015, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, razón por la cual, esta Sala a su vez, por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad del acto administrativo, no se pronuncia sobre los demás cargos de violación alegados por el demandante.

Finalmente, en cuanto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir pretendida por el señor Helder Aram Peralta Peña, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.