



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, diecinueve (19) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

La Licenciada Isaura Rosas, actuando en nombre y representación de **MILEIKA ZULAY ARAÚZ**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N°276 de 14 de octubre de 2019, emitido por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

En la Demanda se formula una petición para que la Sala Tercera declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N°276 de 14 de octubre de 2019, emitido por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través del cual se deja sin efecto el nombramiento de la servidora pública **MILEIKA ZULAY ARAÚZ**, en el cargo de Secretaria I, y se le reconocen las prestaciones económicas que por Ley le corresponden.

De igual manera, se pretende la declaración de nulidad del Acto confirmatorio contenido en la Resolución N°OAL-187-ADM-20 de 16 de julio de 2020; así como el restablecimiento de los derechos subjetivos vulnerados, en el sentido que **MILEIKA ZULAY ARAÚZ** sea reintegrada a la Institución, y se le reconozcan los salarios dejados de percibir desde la fecha de su destitución hasta su reintegro.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, la apoderada judicial destaca que su representada inició labores en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario en fecha seis (6) de julio de 2016 y gozaba de estabilidad laboral, puesto que contaba con una antigüedad de tres (3) años y seis (6) meses de servicio en la Entidad demandada. Además, señala que no existe constancia que la servidora pública haya incurrido en incompetencia física, moral o técnica, ni deslealtad en sus funciones.

Sostiene que **MILEIKA ZULAY ARAÚZ** fue nombrada Secretaria, sin embargo, no ejerció tales funciones, "*... pues realizo (sic) trabajo de campo hasta su ilegal destitución pues en ese período obtuvo su técnico en administración agropecuario por lo que mal se puede establecer que era de libre nombramiento y remoción...*". (Cfr. f. 4 del Expediente Judicial).

Explica que la demandante es Técnica en Administración de Empresas Agropecuarias, egresada de Facultad de Ciencias Agroambientales de la Universidad Tecnológica Oteima; y, que su idoneidad fue otorgada por el Concejo Técnico Nacional de Agricultura. Igualmente, señala que "*... consta en el expediente las diversa (sic) asignaciones y evaluaciones realiza (sic) a ella he (sic) incluso se le hizo ajuste salarial de los profesionales de la (sic) ciencias agrícolas...*". (Cfr. f. 4 del Expediente Judicial).

Asegura que, en razón de su profesión, formaba parte de la Carrera de las Ciencias Agropecuarias, por lo que estaba amparada por un régimen especial que le garantizaba la aplicación de un procedimiento específico con apego a la Ley N°22 de 30 de enero de 1961.

Por otro lado, como disposiciones legales infringidas, la parte actora advierte los artículos 2 (numeral 49), 5, 127, 159, 160 y 163 del Texto Único de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, adoptado mediante Decreto Ejecutivo N°696 de 28 de diciembre de 2018, que, en su orden, hacen referencia a: lo que se entiende por el término '*Servidores públicos de libre nombramiento y remoción*'; que la Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y supletoriamente se aplicará en las Instituciones que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales; los casos en que el servidor público quedará retirado de la Administración Pública; el momento en que debe recurrirse a la destitución y sus causales; las conductas que admiten destitución directa; y, la información que debe incluir el documento que señale o certifique la acción de destitución. (Cfr. fs. 7-10, 11-12, 14-15 del Expediente Judicial).

Igualmente, alega el quebrantamiento del artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, relativo a la atribución del Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, de remover a los empleados de su elección, exceptuando cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción. (Cfr. f. 9 del Expediente Judicial).

Asimismo, estima violados los artículos 155 (numeral 1) y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que tratan sobre la motivación de los Actos Administrativos cuando afectan derechos subjetivos y lo que se entiende por '*Acto Administrativo*'.

De igual manera, revela la vulneración del artículo 88 de la Resolución N°ALP-29-ADM-99 de 20 de agosto de 1999, por la cual se aprueba en todas sus partes el Reglamento Interno aplicable al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que estipula las circunstancias por las cuales se aplicará la destitución como medida disciplinaria al servidor público; así como, del artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, que dispone las razones por las cuales pueden ser destituidos los profesionales idóneos de las Ciencias Agrícolas.

Por último, advierte la transgresión del artículo 15 del Decreto N°265 de 24 de septiembre de 1968, que establece a las agencias estatales la obligación de solicitar al Consejo Técnico Nacional de Agricultura la aprobación para separar o destituir profesionales agrícolas idóneos a su servicio.

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 7 a 15 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Ministro de Desarrollo Agropecuario, para que rindiese Informe Explicativo de su actuación en este caso, lo que se concretó a través de la Nota DM-2222-2020 de 23 de diciembre de 2020, en la cual expone sus consideraciones en los siguientes términos:

"(...)

2. Mediante Decreto de Personal N°276 de 14 de octubre de 2019, el Presidente de la República y el Ministro de Desarrollo Agropecuario, en uso de las facultades Constitucionales y Legales, dejó sin efecto el nombramiento de MILEIKA ZULAY ARAÚZ M., fundamentado en el hecho de que no fue incorporada a la Carrera Administrativa, ni tenía la condición legal que le asegurara su estabilidad en el cargo como SECRETARIA I, por tanto, carecía de inamovilidad o estabilidad reconocida por la ley, el haber sido designada con base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora; y, en cuanto al fundamento legal, se aplicó lo dispuesto en el artículo 300 de la Constitución Política de Panamá, el artículo 629 del Código Administrativo; artículo 2 del Texto único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, modificada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017; artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y la Resolución No.038 de 9 de julio de 2019 de la Carrera General Administrativa de la Presidencia.

(...)

De lo anterior se consideró, que la posición adquirida por la señora MILEIKA ZULAY ARAÚZ M., era SECRETARIA I y no dentro de la Carrera de las Ciencias Agropecuarias, lo que la dejaba como personal de libre nombramiento y remoción, toda vez que, no consta en el expediente, que la misma haya ingresado al cargo, por medio de concurso de méritos, por lo que estaba sujeta a la potestad discrecional de la autoridad nominadora, al no estar protegida por el régimen de estabilidad laboral.

(...)

Conforme se desprende del presente informe, a la señora MILEIKA ZULAY ARAÚZ M., se le garantizó el debido proceso legal establecido en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, siendo notificada del Decreto de Personal N°276 de 14 de octubre de 2019, que dejó sin efecto su nombramiento y otorgándole el término que establece la misma excusa legal, para que presentara su recurso que, al momento de ser resuelto conforme a Derecho, agotó la vía gubernativa.

Finalmente, manifestamos que la señora MILEIKA ZULAY ARAÚZ M., ingresó al Ministerio de Desarrollo Agropecuario en el cargo de SECRETARIA I, siendo un cargo administrativo, es decir, no se accedió al mismo a través de un concurso de méritos o selección, por lo tanto, el cargo que ocupaba resultaba de aquellos de

libre nombramiento y remoción. Por lo que, este Ministerio cumplió con el debido Proceso Legal y el Principio de Estricta Legalidad consagrados en las normas legales vigentes...". (Cfr. fs. 67-71 del Expediente Judicial).

III. CONTESTACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Mediante Vista N°091 de 1 de febrero de 2021, la Procuraduría de la Administración solicita se declare que no es ilegal el Decreto de Personal N°276 de 14 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, ni su Acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del demandante, fundamentando su petición en lo siguiente:

"(...)

Conforme advierte este Despacho, el acto demandado fue emitido por el Presidente de la República, quien en su calidad de máxima autoridad administrativa, **se encuentra facultado para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre nombramiento y remoción, sin que tal situación implique la infracción de los principios del debido proceso y estricta legalidad**, según se desprende del artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo...

De igual manera, vale la pena aclarar que la recurrente no gozaba de estabilidad laboral porque no era una funcionaria de carrera administrativa, siendo esto la condición tradicional que le otorga la estabilidad laboral al servidor público, una vez haya cumplido con los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que le permita su eventual acreditación al puesto de carrera, incorporándose de manera ordenada y gradual y se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

Por tal motivo, para desvincularla del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurren determinados hechos o al agotamiento de ningún trámite disciplinario...**

(...)

... Por el contrario, **Mileika Zulay Araúz Martínez** fue separada definitivamente del cargo como consecuencia de la potestad discrecional de la autoridad nominadora, al estar ocupando al momento de ocurrir este evento una posición que, reiteramos, es de libre nombramiento y remoción; razón por lo que los cargos de infracción a los artículos 10 de la Ley 22 de 1961; décimo quinto del Decreto Ejecutivo 265 de 1968, y 146 (numeral 1) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, deben ser desestimados por esa Sala Tercera...

(...)

Aunado a lo anterior y en atención a los señalamientos de la apoderada legal de la demandante, en cuanto sugiere que su patrocinada estaba amparada por la Carrera Agropecuaria, advertimos de manera reiterativa, que en todo caso para gozar de los beneficios legales o constitucionales de la citada carrera, la funcionaria demandante tendría que demostrar que ingresó a la entidad a través del sistema de méritos y concursos, de lo contrario, y ante esta situación, la señora **Mileika Zulay Araúz Martínez**, no estaba amparada por derecho a la estabilidad, lo que lleva a que su condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción, dependiendo directamente de la voluntad discrecional de la autoridad nominadora.

Con respecto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Mileika Zulay Araúz Martínez**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley...". (Cfr. fs. 73-82 del Expediente Judicial).

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Vencido el término fijado para practicar las pruebas, las partes presentaron sus Alegatos finales respecto de la causa, visibles de fojas 165 a 169 y 170 a 176 del Expediente Judicial, donde reiteraron sus criterios con relación al Acto demandado en este proceso.

V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

La Demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acto Administrativo contenido en el Decreto de Personal N°276 de 14 de octubre de 2019, emitido por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario; así como de la Resolución N°OAL-187-ADM-20 de 16 de julio de 2020, proferida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Acto Confirmatorio.

Por medio del Acto impugnado, se deja sin efecto el nombramiento de la servidora pública **MILEIKA ZULAY ARAÚZ**, en el cargo de Secretaria I, y se le reconocen las prestaciones económicas que por Ley le corresponden.

Ahora bien, observa la Sala que el activador de esta jurisdicción argumenta que el Acto Administrativo impugnado quebranta los artículos 2 (numeral 49), 5, 127, 159, 160 y 163 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado mediante Decreto Ejecutivo N°696 de 28 de diciembre de 2018; el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo; los artículos 155 (numeral 1) y 201

(numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; el artículo 88 de la Resolución N°ALP-29-ADM-99 de 20 de agosto de 1999; el artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961; y, el artículo 15 del Decreto N°265 de 24 de septiembre de 1968.

En cuanto a la vulneración del artículo 2 (numeral 9) del Texto Único de la Ley 9 de 1994 y el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, indica que, **MILEIKA ZULAY ARAÚZ** poseía una condición contraria a la de libre nombramiento y remoción, toda vez que no trabajaba como personal de secretaría, ni su nombramiento estaba fundado en la confianza de sus superiores.

Respecto a la infracción del artículo 5 de la excerta legal, argumenta que, si bien la servidora pública inició labores como estudiante, ejerció funciones de extensionista agrícola de campo, para luego graduarse como profesional de las ciencias agrícolas, quedando amparada por un régimen especial; por lo que, si existían causales para destituir la, se debía contar con el aval del Consejo Técnico Nacional de Agricultura.

En referencia a la violación de los artículos 127 del Texto Único de la Ley N°9 de 1994 y 88 del Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, explica que no se establece causal alguna para separar a la servidora pública de la Administración, siendo un requisito que la destitución sea justificada con procedimientos especiales a través de medidas disciplinarias, pues la destitución como una sanción, no puede ser una decisión libre, unilateral y arbitraria de la Autoridad.

Por su parte, en alusión a la infracción de los artículos 159, 160 y 163 de la excerta legal citada en líneas previas, advierte que la destitución en cuestión no responde a los parámetros establecidos en las mencionadas normas, puesto que antes de su destitución no fue amonestada o sancionada de forma alguna, ni se precisó la causal de hecho y la conducta, acción u omisión que originó la decisión tomada.

También, apunta a la supuesta infracción, de manera directa por omisión, de los artículos 155 (numeral 1) y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000,

toda vez que, a su juicio, el Acto Administrativo, al afectar derechos subjetivos, debió emitirse en estricto apego al Debido Proceso; sin embargo, en dicho documento se irrespetaron las garantías mínimas del Acto y no se explicaron las razones por las cuales se arribó a la decisión de dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública.

Por último, aduce la vulneración de los artículos 10 de la Ley N°22 de 30 de enero de 1961 y 15 del Decreto N°265 de 24 de septiembre de 1968, argumentando que, a pesar que la servidora pública era una profesional de las Ciencias Agrícolas al servicio del Estado, su destitución no se fundamentó en razones de incompetencia física, moral o técnica y, además, no se le dio participación al Consejo Técnico Nacional de Agricultura, cuando la Entidad demandada estaba en la obligación de solicitar la aprobación del Consejo para aplicar tal sanción.

De la revisión de la causa sometida a estudio, consta en el Antecedente, que mediante Decreto de Personal N°200 de 16 de mayo de 2016, **MILEIKA ZULAY ARAÚZ**, fue nombrada para ocupar el cargo de Secretaria I, tomando posesión del cargo en fecha once (11) de julio de 2016; y, se le realizó un ajuste salarial a través del Decreto de Personal N°37 de 11 de abril de 2017. (Cfr. fs. 130-132 del Expediente Administrativo).

Se distingue también, la Nota AB-CH1-04-2019 de 15 de enero de 2019, por la cual el Jefe de la Agencia de Bugaba, Región N°1 Chiriquí, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario declara lo siguiente:

“... Certifico que **Mileika Arauz** (sic) con cédula **4-733-959** y con idoneidad Profesional **Actualmente en Trámite** en calidad de **Extensionista Agrícola** de esta agencia tiene las siguientes funciones:

- Ver familias unidas y algunos huertos escolares.
- Seguimiento a Beneficiarios de los Proyectos Agrícolas y Pecuarios programas de Transferencia de oportunidades y realizar eventos de extensión.
- Entrega de insumos y seguimiento a productores beneficiados y realizar eventos de extensión de capacitación y construcción de conocimientos (sic), del programa de familias unidas.
- Programar y realizar los eventos de extensión según cada programa y su PAT, y según el programa Nacional de Extensión Agropecuaria (SIA).
- Colaborar con los arreglos de eventos feriales y presentación de Stand, que realiza el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.
- Y otras funciones que se requieran de inmediato en el marco del buen

funcionamiento y servicio institucional de esta agencia.

Cabe señalar que estas actividades se desarrollan en las comunidades de Bongo, Siogui, La Estrella, Divala, Santa Rosa, Camarón, Manchuila y Santo Domingo, La Concepción, Sortova, San Miguel, Las Mercedes.

El ordenamiento y recopilación de esta estadística servirá de consulta a los técnicos y toma de decisiones, y buscar correctivos en las (sic) medida sea requerida." (Cfr. f. 146 del Expediente Administrativo).

De igual manera, se observa en el Antecedente, el Diploma expedido por la Universidad Tecnológica Oteima en fecha treinta (30) de abril de 2019, que concede a la prenombrada, el título y grado académico de Técnico en Administración Agropecuaria. (Cfr. f. 120 del Expediente Administrativo).

Asimismo, se aprecia en su Expediente, que mediante Resuelto N°9,749-19 de 7 de junio de 2019, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura le concedió el Certificado de Idoneidad "*... para que preste servicios profesionales en Ciencias Agrícolas a nivel UNIVERSITARIO en el territorio nacional como: TEC. EN ADMINISTRACIÓN AGROP.*" (Cfr. fs. 122-123 del Expediente Administrativo).

De igual forma, constan una Auditoría de Puesto, realizada por el Departamento de Clasificación de Puestos y Remuneración de la Dirección General de Carrera Administrativa, donde se acredita que la servidora pública **MILEIKA ZULAY ARAÚZ** laboraba en la Agencia de Bugaba, desempeñando la función de Coordinador del Programa de Organización de Productores, Mujeres y Jóvenes Rurales; así como el Formulario de Evaluación de Desempeño para los Profesionales de las Ciencias Agrícolas para el período 2018-2019; y, por último, se aprecia la Constancia DDR-565-19 de 30 de agosto de 2019, por la cual el Director de Desarrollo Rural del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, certifica que la funcionaria labora en la Agencia de Bugaba, MIDA-Región 1- Chiriquí, ejecutando "*... su accionar profesional dentro de los Programas Huertas Agroecológicas Familias Unidas y Transferencia de Oportunidades que hacen parte de la Dirección de Desarrollo Rural...*" (Cfr. fs. 137, 148-151 y 168 del Expediente Administrativo).

Por otro lado, figura en el Expediente Judicial, una Certificación del Colegio Nacional de Técnicos Agropecuarios Especializados (CONATE) de fecha 25 de

agosto de 2019, que hace constar que la servidora pública es miembro activo de dicha agrupación y señala que tal certificación “... es válida para la implementación del escalafón salarial que rige para los profesionales de las Ciencias Agropecuarias.”. Cabe destacar que los signatarios participaron de una Diligencia de Reconocimiento, donde se mostraron de acuerdo con el contenido y firma de dicho documento. (Cfr. f. 38 y 163-164 del Expediente Judicial).

Asimismo, se observa la Certificación Cert-DES-025-2020 de 16 de octubre de 2020, por la cual el Presidente del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, hace constar lo sucesivo:

“... que no ha recibido de parte de la Institución MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (MIDA), prueba alguna que sustente el Resuelto Personal N°276 del 14 de octubre de 2019, acto mediante el cual deja sin efecto el nombramiento del servidor público MILEIKA ZULAY ARAUZ MARTÍNEZ, con identidad personal 4-733-959, con idoneidad 9,749-19, Profesional de las Ciencias Agrícolas conforme lo establece el Artículo 10 de la Ley 22 del 30 de enero de 1961 y el Artículo 15 del Decreto Ejecutivo 265 del 24 de septiembre de 1068.

Por consiguiente la Resolución arriba citada ha incumplido con el ordenamiento jurídico que ampara las Destituciones de un Profesional de las Ciencias Agrícolas en nuestro país.” (Cfr. f. 87 del Expediente Judicial).

Igualmente, vemos que, en documento dirigido al SIACAP, la Oficina de Recursos Humanos, Región 1, Chiriquí, certificó que **MILEIKA ZULAY ARAÚZ** laboró en la Institución desde el doce (12) de julio de 2016 hasta el dieciséis (16) de diciembre de 2019, y que se desempeñaba como Extensionista Agropecuaria en la Agencia de Bugaba; lo mismo que, consta el Carnet de Identificación como Extensionista Agropecuaria, en la Región 1 de Chiriquí, del Ministerio en cuestión. (Cfr. fs. 88 y 107 del Expediente Judicial).

Ahora bien, conforme se desprende de las piezas que componen el Expediente Judicial, **MILEIKA ZULAY ARAÚZ**, fue desvinculada del cargo que ocupaba con sustento en lo siguiente:

“... Que el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que la estabilidad de los servidores públicos en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

Que el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, ‘Que regula la Carrera Administrativa’, contiene dentro de su texto el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción.

Que de acuerdo con el expediente de personal del servidor público Mileika Araúz, con cédula de identidad personal No.4-733-959, que reposa en esta entidad gubernamental, éste no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.

Que el servidor público Mileika Araúz, carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora". (Cfr. fs. 59-60 del Expediente Judicial)

Por otra parte, se observa que la Institución demandada expuso en el Acto Confirmatorio lo sucesivo:

"(...)

Que de lo anterior se desprende, que la posición adquirida por la señora **MILEIKA ARAÚZ**, es de Secretaria I y no dentro de la Carrera de las Ciencias Agropecuarias, como argumenta, lo que la deja como personal de libre nombramiento y remoción, ya que no consta en el expediente, que la misma haya ingresado al cargo, por medio de concurso de méritos, por lo que estaba sujeta a la potestad discrecional de la autoridad nominadora, al no estar protegida por ningún régimen de estabilidad laboral.

(...)" (Cfr. fs. 55-58 del Expediente Judicial)

De las consideraciones anteriores se constata que, a juicio del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la remoción de **MILEIKA ZULAY ARAÚZ** encuentra su respaldo en el ejercicio de la facultad discrecional de la Autoridad nominadora para nombrar y remover a los funcionarios que no gocen de estabilidad en el cargo, sin necesidad de un proceso previo, ni invocación de causal disciplinaria alguna.

En esencia, advierte la Sala Tercera que el argumento central invocado por la apoderada judicial del demandante radica en el hecho que el Acto demandado es ilegal, porque el Ministerio de Desarrollo Agropecuario no tomó en cuenta que **MILEIKA ZULAY ARAÚZ** era una profesional de las ciencias agropecuarias que se encontraba amparada por una Ley especial, por lo que su destitución solo era posible si existían justificadas causales y contaba con la aquiescencia del Consejo Técnico Nacional de Agricultura; además que la Entidad demandada, sin la debida motivación, fundamentó su decisión en que era una servidora pública de libre nombramiento y remoción.

Luego de la revisión del caudal probatorio y del contenido de las actuaciones impugnadas, procede la Sala a examinar la normativa que rige la materia, en aras de determinar si el Acto Administrativo objeto de reparo contiene los vicios de

ilegalidad invocados por la parte actora.

Así las cosas, es importante indicar que nuestra Carta Magna aborda lo referente a la estabilidad laboral de los servidores públicos, en su Título XI, denominado "Los Servidores Públicos", indicando en sus artículos 300 y 302 lo citado a continuación:

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

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

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

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

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

En concordancia, destacamos que en su artículo 305, instituye las siguientes Carreras en la función pública conforme a los Principios del Sistema de Méritos:

1. La Carrera Administrativa
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

Y, en tal sentido, estipula que la Ley regulará la estructura y organización de estas Carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.

De lo expuesto, colegimos que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Estado, a través de un mecanismo distinto al concurso de méritos, o, que una vez ingresado, no se haya incorporado a alguno de los regímenes de Carrera contenidos en la Ley, no posee el derecho de gozar de estabilidad en el cargo, salvo que existiese alguna condición especial prevista en la Ley que les asegurara dicha estabilidad.

En este punto, es importante indicar que, en el engranaje de la Administración Pública, la estabilidad laboral puede ser adquirida por el servidor público, ya sea porque su ingreso se dio en estricto cumplimiento de los requisitos y procedimientos exigidos en la Ley; o, en su defecto, la inamovilidad en el puesto de trabajo puede ser reconocida, excepcionalmente, en los casos en que el propio ordenamiento jurídico así lo reconoce; es decir, en los que la Ley otorga una protección laboral producto de una condición inherente al funcionario, que haya sido acreditada.

Ahora bien, es importante apuntar que la Ley N°22 de 30 enero de 1961, *“por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de servicios profesionales en ciencias agrícolas”*, estableció toda la normativa referente a los profesionales de las Ciencias Agrícolas y concibió en ella la Carrera de las Ciencias Agropecuarias. También, es importante resaltar que conforme lo estipula el artículo 8, literal b, de esta Ley 22 de 30 de enero de 1961, es el Consejo Técnico de Agricultura, la autoridad encargada de la expedición de las idoneidades de los profesionales de las Ciencias Agrícolas.

En ese orden de ideas, se hace preciso subrayar que el artículo 10 de la Ley Orgánica de las Ciencias Agrícolas, regula a los profesionales de dicha rama, otorgándoles el derecho a la estabilidad en sus cargos y estableciendo el procedimiento para su remoción. Veamos:

“Artículo 10. Los profesionales idóneos al servicio del Estado podrán

ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica. En cada caso particular, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura hará las investigaciones necesarias para establecer la veracidad de los cargos, oyendo a las partes. El Consejo Técnico Nacional de Agricultura decidirá y solicitará lo conducente al Órgano Ejecutivo si se hubiere cometido la infracción al presente artículo de esta Ley."

A tal efecto, resulta oportuno aclarar que, el artículo en mención originalmente contenía el siguiente texto inicial: "*Los profesionales idóneos al servicio del Estado sólo podrán ser destituidos por razones de...*"; no obstante, mediante la Sentencia de 28 de septiembre de 1984, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la frase "solo", exponiendo medularmente lo sucesivo:

"El funcionario público, entonces, podrá ser destituido aún con un sistema de carrera administrativa, por razones de incompetencia física, moral o técnica, como lo señala el artículo 10 de la Ley 22 de 1961; pero podrá, igualmente, ser destituido por razón del incumplimiento de los demás deberes expresamente señalados en la Constitución. En consecuencia, al limitarse las causas de destitución de los servidores públicos -en los términos del artículo 10, mencionado, por la expresión sólo podrán- excluyendo otras que surgen de los artículos 295 y 297, en la forma que quedan analizados, la expresión, sólo se torna inconstitucional, porque equivale a únicamente. Sin embargo, tal como se ha indicado, los funcionario (sic) a que se refiere el artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961 podrán ser destituidos por las causas específicas que se señalan en ese artículo; pero también podrán ser destituidos por el incumplimiento de los deberes, expresamente señalados en la Constitución para todos los servidores públicos, y por las demás causas que se establezcan en Leyes y Reglamentos.

Por razones, la Corte Suprema -PLENO- en ejercicio de la potestad que el acuerda el artículo 203 de la Constitución Nacional DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL la frase sólo, contenida en el artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961."

De lo antes expuesto, se desprende palmariamente que el Pleno de esta Corporación de Justicia señaló, con respecto a la estabilidad conferida a los profesionales de las Ciencias Agrícolas, que estos podían ser destituidos, no solo por las causas de incompetencia física, moral y técnica, sino también por incumplimiento de los deberes que le impone la Constitución, por lo que queda de relieve que la declaratoria de inconstitucionalidad decretada en modo alguno implica que los funcionarios de las Ciencias Agrícolas carezcan de estabilidad en el cargo, ni mucho menos que puedan ser desvinculados por la figura del libre nombramiento y remoción.

Por otra parte, cabe destacar que, en relación con lo prescrito en el artículo 10 de la Ley 22 de 1961, el Decreto N°265 del 24 de septiembre de 1968, que desarrolla el Reglamento Interno Consejo Técnico Nacional de Agricultura, en su artículo décimo quinto dispone:

"Artículo Décimo Quinto: De acuerdo con el Artículo 10° de la Ley 22 de 1961, corresponde al C.T.N.A. determinar si existen razones de incompetencia física, moral o técnica por las cuales las agencias Estatales puedan separar o destituir profesionales agrícolas idóneos a su servicio. Las agencias estatales estarán en la obligación de solicitar al C.T.N.A. aprobación de dichas medidas y para tales efectos suministrar al Consejo las pruebas que este requiera para tomar su decisión.

En el caso de que el C.T.N.A. considere que no hay suficientes razones para proceder a la separación o destitución del profesional aludido, las agencias estatales estarán en la obligación de mantenerlos en la categoría del puesto que éste desempeña. Cuando cualquier razón se elimine el cargo que desempeña un profesional, la agencia Estatal interesada está en la obligación de reiterar al servicio inmediato a dicho profesional en la primera posición disponible que requiera los servicios de un profesional por la cual el Consejo determine que el afectado está capacitado".

De la norma transcrita se infiere que, el procedimiento para la desvinculación de los profesionales de las Ciencias Agrícolas, consiste en que, previo, a que la Autoridad nominadora dictamine sobre la separación del cargo del servidor público, la Entidad debe comunicar al Consejo Técnico Nacional de Agricultura las razones de la destitución, para que dicho Consejo efectúe las investigaciones correspondientes y decida, en torno a si considera que existen suficientes elementos o no para proceder a la separación o destitución del profesional en cuestión.

Sobre el particular, nuestra máxima Corporación de Justicia, en Pleno, recientemente ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la estabilidad que ampara a los funcionarios de las Ciencias Agrícolas. Veamos:

Sentencia de trece (13) de enero de 2021.

"Advierte el Pleno que, las normas citadas no deben ser interpretadas en el sentido de que, quien destituye a los servidores públicos profesionales agrícolas sea el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, que sólo se puede por razones de incompetencia, moralidad o tecnicidad a los mismos.

Lo que debe interpretarse es que, siendo un servidor de carrera

agropecuaria, para proceder con su destitución debe mediar una causa justificada y esa destitución debe transitar por la opinión, que, al respecto, le dé el Consejo Técnico Nacional de Agricultura." (El resaltado es nuestro).

Sentencia de veintinueve (29) de diciembre de 2021.

"Y es que, como se observa de las piezas procesales allegadas al cuaderno contentivo de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, en el Recurso de Reconsideración presentado contra la Resolución DM N° 0380-2021 de fecha 19 de julio de 2021, la hoy amparista puso en conocimiento a la entidad nominadora que pertenecía al Colegio Nacional de Técnicos Agropecuarios, pero dicha alegación fue desechada por el Ministerio de Ambiente, solamente bajo el argumento que el cargo de Inspector I, que ocupaba ALBERTINA SANTOS CAMARENA, 'no está clasificado dentro de las ciencias agrícolas'.

(...)

En ese orden de ideas, es preciso señalar que mediante Resolución N° 5-98 del 8 de junio de 1998, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura definió ciencias agrícolas como "...un conjunto de disciplinas científicas que actúan e interactúan en forma armónica, producto de la acción racional del hombre sobre los recursos naturales utilizados para producir, conservar, procesar y mercadear sus alimentos, fibras, productos animales, forestales y otros bienes que mejoran la calidad de vida, sin detrimento del ambiente". En tanto que, en el artículo sexto de la Resolución N° 1-2021 del 8 de junio de 2021, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura estableció que 'Las ciencias agrícolas están constituidas, por una gama amplia de ciencias, que comprenden no solo la agronomía y la agricultura, sino también muchas otras...como por ejemplo:... Prevención y corrección de efectos ambientales adversos...' (El resaltado es del Pleno).

Lo anterior, hace evidente que guarda relación con la protección ambiental, la cual consiste en el conjunto de medidas que se toman a nivel público y privado para cuidar nuestro hábitat natural, preservándolo del deterioro y la contaminación. Al ser así, **resulta palmario que las funciones que desempeñaba la hoy amparista en el Ministerio de Ambiente, estaban relacionadas con el ejercicio de profesiones (ciencias) agrícolas.**

Expuesto lo anterior, el Pleno es de la convicción que **se cumplen los presupuestos establecidos en el artículo 10 de la Ley N° 22 de 1961, en virtud que ha podido corroborarse que la accionante es idónea para el ejercicio de una profesión agrícola y que además se encontraba al servicio del Estado, por tanto, correspondía al Ministerio de Ambiente, como institución nominadora, aplicar el procedimiento para la desvinculación que consagra este precepto legal en favor de los profesionales idóneos en las ciencias agrícolas,** en atención al deber que le impone el artículo 17 de la Constitución Política de asegurar a todo individuo la plena eficacia de sus derechos y de cumplir la Constitución y las leyes.

Y es que, como ha sostenido esta Corporación de Justicia, en otras ocasiones, la destitución de un funcionario bajo la fórmula de "libre nombramiento y remoción", solo podrá ser aplicada por el ente nominador cuando el trabajador o servidor público no sea parte de la Carrera Administrativa o no goce de fuero laboral por su condición de salud o no esté amparado por algún otro régimen de estabilidad laboral." (Lo resaltado es de la Sala)

Bajo este contexto, aprecia la Sala que la parte actora ha logrado acreditar que se encontraba amparada por una normativa especial que le otorgaba estabilidad laboral.

En un repaso del caudal probatorio expuesto en párrafos precedentes, vale la pena hacer énfasis en la Nota AB-CH1-04-2019 de 15 de enero de 2019, por la cual el Jefe de la Agencia de Bugaba, Región N°1 Chiriquí, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, certificó las funciones de la servidora pública, en calidad de Extensionista Agrícola. (Cfr. f. 146 del Expediente Administrativo). Del mismo modo, el Certificado de Idoneidad N°9,749-19, proferido por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, para prestar servicios profesionales en Ciencias Agrícolas al nivel Universitario en Técnico en Administración Agropecuaria. (Cfr. f. 123). Y, por último, la Certificación Cert-DES-025-2020 de 16 de octubre de 2020, por la cual el Presidente del Consejo Técnico Nacional de Agricultura hace constar que no ha recibido prueba alguna por parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario que sustente el Acto Administrativo que deja sin efecto el nombramiento de **MILEIKA ZULAY ARAÚZ**; y, advierte que, la referida actuación “... *ha incumplido con el ordenamiento jurídico que ampara las Destituciones de un Profesional de las Ciencias Agrícolas en nuestro país.*” (Cfr. f. 87 del Expediente Judicial).

En estos términos, vemos que, si bien **MILEIKA ZULAY ARAÚZ** fue nombrada para ocupar el cargo de Secretaria I en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, las evidencias demuestran que el Consejo Técnico de Agricultura, certificó que la prenombrada es una profesional de las Ciencias Agrícolas; y que ésta prestaba servicios (funciones) en la disciplina denominada Extensionismo Agrícola o Agropecuario, cumpliendo para ello los requisitos contenidos en los artículos 1 y 2 de la Ley 22 de 30 enero de 1961, motivo por el cual este Tribunal es del criterio que le eran aplicables las normas contenidas en el referido Cuerpo Legal.

Por consiguiente, tratándose de una profesional de las Ciencias Agrícolas, **MILEIKA ZULAY ARAÚZ**, se encontraba amparada por la Carrera Agropecuaria, concebida en la Ley 22 de 1961, y, por ende, su destitución solo era posible si se acreditaba que había incurrido en las causales de incompetencia física, moral o técnica, o que había incumplido los deberes constitucionales de competencia, lealtad y moralidad en el servicio, y además, darle traslado al Consejo Técnico Nacional de Agricultura, a efectos que realizara el trámite establecido en el artículo 10, de la Ley N°22 de 1961, en concordancia con el artículo 15 del Decreto N°265 de 1968, citados en párrafos que preceden, situación que evidentemente no ocurrió, puesto que ha quedado de manifiesto, y así el Ministerio de Desarrollo Agropecuario lo reconoció, que la servidora pública fue desvinculada de la Administración Pública bajo la figura del libre nombramiento y remoción.

De las consideraciones del Acto Administrativo impugnado, la normativa que rige la materia, así como del caudal probatorio, se concluye que le asiste razón a la demandante en referencia a la alegada estabilidad laboral por razón de estar amparada por una Ley especial; por lo que, configurada la violación que se alega de los artículos 10 de la Ley N°22 de 30 de enero de 1961 y 15 del Decreto N°265 de 24 de septiembre de 1968, en virtud de las razones anotadas, la Sala se abstiene de efectuar consideraciones con relación al resto de las violaciones invocadas en esta Acción.

Por último, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por **MILEIKA ZULAY ARAÚZ**, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que el pago en cuestión, 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, lo cual no ocurre en este Negocio jurídico, pues no se evidencia que la Ley N°22 de

30 enero de 1961, contemple el pago de salarios caídos, razón por la cual se no puede acceder a los mismos.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL**, el Decreto de Personal N°276 de 14 de octubre de 2019, emitido por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, así como su acto confirmatorio; **ORDENA** el reintegro de **MILEIKA ZULAY ARAÚZ**, al cargo que ocupaba a la fecha de su desvinculación o a otro análogo en clasificación, jerarquía y remuneración; y, **NIEGA** las demás pretensiones del demandante.

Notifíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFIQUESE HOY 26 DE Septiembre
DE 20 23 A LAS 8:44 DE LA mañana
A Procurador de la Administración

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 2881 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 21 de Sept. de 20 23

