



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

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

Panamá, diecinueve (19) de junio de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

La Licenciada Julie Edith Vega Jiménez, actuando en nombre y representación de **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare **NULA, POR ILEGAL**, la Resolución Administrativa No.154 de 23 de junio de 2020, su acto confirmatorio Resolución ADM/ARAP No.048 de 9 de julio de 2020, dictadas ambas por la Administradora General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y el silencio administrativo de la Junta Directiva de dicha institución.

A través de la Providencia de trece (13) de julio de 2021, visible a foja 72 del Expediente, se admitió la Demanda, ordenándose el traslado a la Entidad Demandada para que rindiera el Informe Explicativo de Conducta, de acuerdo con lo contemplado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; y al Procurador de la Administración, por el término de cinco (5) días.

I. PRETENSIONES DE LA DEMANDA.

La Parte Actora solicita, mediante Demanda visible de foja 2 a 17 del Expediente Judicial, que se declare nulo, por ilegal, el Acto Administrativo originario y principal contenido en la Resolución Administrativa No.154 de 23 de junio de 2020, y el acto confirmatorio contenido en la Resolución ADM/ARAP No. 048 de 9 de julio de 2020, dictados por la Administradora General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, y el silencio administrativo de la Junta Directiva de dicha Institución, mediante la cual se deja sin efecto el nombramiento de **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**.

Además, que como consecuencia de dicha declaración de Nulidad, se ordene a la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá el reintegro a su puesto de trabajo, en iguales condiciones y al salario que mantenía al momento de dejar sin efecto su nombramiento y que se cancelen los salarios dejados de percibir, hasta la fecha según lo establece el artículo 133 y 134 de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994.

II. HECHOS U OMISIONES EN QUE SE SUSTENTA LA DEMANDA.

En los hechos presentados por la demandante, se pone de manifiesto que **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN** ingresó a la institución mediante Resuelto de Personal No.346 de 29 de julio de 2015 y tomó posesión el día 17 de agosto de 2015, en el cargo de Asistente de Abogado.

Señala la activadora judicial que mediante Resolución Administrativa No.154 de 23 de junio de 2020, fue dejado sin efecto su nombramiento en la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá, por ser de libre nombramiento y remoción.

Que la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, confirmó mediante la Resolución ADM/ARAP No.048 de 9 de julio de 2020, manteniendo en todas sus partes, el contenido de la Resolución Administrativa No.154 de 23 de junio de 2020, al considerar que la decisión se ajustó a derecho y a la facultad de la

Autoridad nominadora de remover al personal, considerando que la misma no se encontraba acreditada en la Carrera Administrativa.

Indica que, la señora **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**, entregó el 22 de noviembre de 2019, a la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá, el Título Universitario como Licenciada en Administración de Empresas Agropecuarias de la Universidad Abierta y a Distancia de Panamá, para que se procediera con su reclasificación en atención a la Resolución No.02-09 de 3 de junio de 2009, lo que fue omitido por la Autoridad Nominadora, a pesar de que señala que ya se encontraba ejerciendo dichas funciones.

Finalmente, señalan que se ha desatendido la garantía de la motivación del acto administrativo y que la demandante mantiene estabilidad laboral consignada en la Ley 9 de 1994, modificada mediante la Ley 23 de 12 de mayo de 2017.

III. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Según la parte actora, la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá viola de forma directa por omisión, las siguientes normativas legales:

-El artículo 156 y 161 de la Ley 9 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley No.23 de 12 de mayo de 2017, ya que no se le realizó ningún tipo de investigación, no se le levantaron cargos, ni se le garantizó el derecho a la defensa, quedando en indefensión, aplicándole una sanción, discrecionalmente adoptada por la autoridad nominadora en lugar de la que le fue formulada a la servidora pública.

-El artículo 34, numeral 4 del artículo 52, el artículo 86, el numeral 1 del artículo 155 y el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, en atención a que los Actos Administrativos deben efectuarse con objetividad, con apego al Principio de Estricta Legalidad y deben ser motivados de forma correcta, adecuada y suficiente, lo que se omitió por parte de la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá;

-El numeral 1 del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, por considerar que no se cumplieron con las garantías mínimas del debido proceso;

-El numeral 4 del Capítulo Segundo de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano, por infringir el Principio de Racionalidad, en cuanto a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas y que el hecho de que la Administradora General tenga potestades discrecionales, eso no quiere decir que no deban cumplir con las garantías mínimas establecidas para ello;

-Los artículos 111, 119 y 122 de la Resolución J.D. No.1 de 13 de enero de 2009, que adopta el Reglamento Interno de la Autoridad de los Recursos Acuáticos, ya que, dicha Autoridad no aplicó la destitución de la señora **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**, ni por reincidencia en el incumplimiento de deberes, ni por violación de derechos y prohibiciones; y

-El artículo 15 del Decreto Ejecutivo No.265 de 24 de septiembre de 1968, ya que, a su criterio, la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá debió inmediatamente clasificarla como Licenciada en Administración de Empresas Agropecuarias, desde el 22 de noviembre de 2019, ya que ésta indica que ejercía las funciones de la carrera agrícola.

IV. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

A través del Oficio No. 1623 de 13 de julio de 2021, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, le solicitó a la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, que remitiera el informe explicativo de conducta, de acuerdo a lo establecido en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, en virtud de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, promovida por la Licenciada Julie Edith Vega Jiménez, actuando en nombre y representación de **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**, el cual fue presentado ante esta Superioridad mediante nota AG-577-2021 de 19 de julio de 2021, que en lo medular plantea lo siguiente:

“...Por motivo de las irregularidades en las labores producidas por la pandemia del COVID-19, la Junta Directiva de esta Autoridad logró conocer el recurso interpuesto por la hoy demandante, no obstante, debido al aplazamiento producido por las razones expuestas, no se logró notificar a la misma de la respuesta a su recurso, dentro del plazo de dos (2) meses, a partir de la interposición del mismo, por lo cual, se produjo el silencio administrativo.

...En atención a la demanda interpuesta, corresponde manifestar que la decisión de desvincular del cargo a la exservidora pública ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN se ajustó a derecho, toda vez que como hemos señalado, se basó en la facultad que otorga la Ley a la autoridad nominadora, para dejar sin efecto el nombramiento de servidores públicos, siendo para este caso de manera discrecional, por no mediar en el mismo circunstancias que otorgaran estabilidad laboral. En ese sentido, es importante destacar que en el expediente de la ex servidora pública CONTRERAS MILLÁN se ha podido constatar que a pesar de que ésta (SIC) en febrero de 2020 aportó a la entidad copia de su idoneidad profesional como Licenciada en Administración de Empresas Agropecuarias, a la fecha de su destitución, la misma no había sido clasificada como personal de las ciencias agrícolas.

Lo anterior obedecer a que la hoy demandante ocupaba en esta entidad el cargo de ASISTENTE ADMINISTRATIVO I, por lo que al no ejercer funciones relacionadas a las ciencias agrícolas, no cumplía con los requisitos para su clasificación, al tenor del artículo cuarto de la Resolución CTNA No.01-18 de 2018, del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, que dispone que para recibir los beneficios de dicha legislación, se debe cumplir con los requisitos del artículo 6 de la Ley 11 de 1982 que son, tener título en ciencias agrícolas, certificado de idoneidad, estar registrado en un gremio de profesionales reconocido y cumplir con los requisitos y las funciones profesionales descritas en el artículo 3° del Decreto Ejecutivo 71 de 2 de octubre de 1984.

Al respecto, el artículo 3° del Decreto 71 de 1984, establece la designación genérica de profesional agropecuario para cada categoría de este escalafón, que incluye las características básicas del trabajo que puede realizar el profesional dentro de la categoría respectiva, por tanto, al no encontrarse la ex servidora pública ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN, ejerciendo alguna de las funciones descritas en dicha norma, sino, desempeñar en la entidad el cargo y funciones de Asistente Administrativo I, no le aplicaban estos beneficios por lo que no fue clasificada, y al momento de su destitución, no contaba con la estabilidad laboral que ha sido alegada...”

V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante Vista Número 1585 de 16 de noviembre de 2021, le solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que se sirvan a declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa No.154 de 23 de junio de 2020, expedida por la Administradora General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), bajo los siguientes argumentos:

“...De lo anterior se evidencia que la recurrente no pertenece a ningún régimen especial dentro de la Administración Pública, por lo que su cargo quedó sujeto a la discrecionalidad de la autoridad nominadora, en este caso la regente de la Institución demandada, quien está facultada conforme al numeral 17 del artículo 21 de la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006 y a la legítima aplicación del artículo 794 del Código Administrativo...”

En este escenario y tal como se aprecia de las constancias procesales, en el caso de la prenombrada Zulay del Carmen Contreras Millán, la justificación legal establecida en las normas arriba citadas, le eran aplicables ya que es facultad discrecional de la autoridad nominadora para actuar en tal sentido.

Con relación a la estabilidad, la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera, ha señalado que ese derecho del servidor está comprendido como un principio básico inherente el funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera, o se adquiere a través de una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición de la plaza de trabajo queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeta a un procedimiento administrativo sancionador.

...Es así como a fin de encontrar una interpretación acorde con todo el ordenamiento jurídico, es preciso indicar que la Carta Magna propugna el establecimiento de carreras en las entidades o instituciones estatales, con la finalidad de proteger la estabilidad laboral de los servidores públicos que desempeñan sus funciones dentro de la administración.

Es por ello que a través de leyes especiales se ha instituido e implementado la Carrera en la función pública en diversas dependencias estatales, constituyendo un régimen especial en pro de la estabilidad laboral y el establecimiento de los derechos, deberes y prohibiciones de los servidores públicos amparados por ella.

Así pues, no se observa en el expediente que la actora haya pasado por algún procedimiento de selección de personal, por medio de concurso de méritos para adquirir la posición que ocupaba, por lo que se trata de una servidora pública de libre nombramiento y remoción, quedando su cargo, bajo la potestad discrecional de la Administración, y no requiriendo un procedimiento administrativo sancionador para removerla.

...El reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de Zulay Del Carmen Contreras Millán, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido...”

VI. ANÁLISIS DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos Procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

- **Competencia de la Sala:**

En primer lugar, resulta necesario señalar que esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción promovida por la Licenciada Julie Edith Vega Jiménez, actuando en nombre y representación de **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley 33 de 1946.

- **Legitimación Activa y Pasiva:**

En el negocio jurídico que ocupa nuestra atención, el Sujeto Activo es la Licenciada Julie Edith Vega Jiménez, en nombre y representación de **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**, cuyas generales se encuentran descritas en el Poder conferido.

El Sujeto Pasivo lo es la **AUTORIDAD DE LOS RECURSOS ACUÁTICOS DE PANAMÁ**, representada por el Procurador de la Administración, quien en

ejercicio del rol consagrado en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, actúa en defensa de los intereses de la Entidad demandada.

- **Análisis.**

La Activadora Judicial, solicita dentro de sus pretensiones que se declare nula, por ilegal la Resolución Administrativa No.154 de 23 de junio de 2020, expedida por la Administradora General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), mediante la cual se removió a la señora **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN** del cargo de Asistente Administrativo, su acto confirmatorio, además, que se ordene la restitución o reintegro de la demandante al cargo que ejercía al momento de emitir el acto administrativo acusado de ilegal y el pago de los salarios dejados de percibir.

Dado que los cargos de ilegalidad están estrechamente vinculados entre sí, procede la Sala a analizar en conjunto la violación de los artículos 156, 161 de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, el artículo 34, numeral 4 del artículo 52, artículo 86, el numeral 1 del artículo 155 y el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los artículos 111,119 y 122 de la Resolución J.D. No.1 de 13 de enero de 2009; el artículo 15 del Decreto Ejecutivo No.265 de 24 de septiembre de 1968; el numeral 1 del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el numeral 4 del Capítulo Segundo de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano.

Siendo ello así, se desprende de las pretensiones de la accionante y de las normas invocadas por su Apoderada Judicial, que el problema jurídico planteado va encaminado a determinar si la destitución de **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**, del cargo de Asistente Administrativo I, de la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá, fue realizado en atención al Debido Proceso y apego al Principio de Estricta Legalidad, a través de un acto motivado y en ejercicio del Poder Discrecional de la Autoridad Nominadora.

- **Estatus Laboral del Accionante.**

Según las constancias procesales este Tribunal evidencia que la servidora pública **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**, ingresó a la Entidad demandada, mediante Resuelto de Personal No.346 de 29 de julio de 2015, en el cargo de Asistente de Abogado I, con posterioridad, el 17 de diciembre de 2018, asumió una reclasificación a Asistente Administrativo.

Mediante Resolución Administrativa No.154 de 23 de junio de 2020, se DEJÓ SIN EFECTO el nombramiento de la servidora pública **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN** del cargo de Asistente Administrativo I y mediante Resolución ADM/ARAP No.048 de 9 de julio de 2020, se decide MANTENER la decisión adoptada y se agota la Vía Gubernativa.

- **Debido Proceso**

En primera instancia, es importante destacar que al Acto Administrativo objeto de impugnación fue proferido por Autoridad Competente, en ese sentido, la facultad de la Administradora General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos, para dictar la Resolución Administrativa No.154 de 23 de junio de 2020, se encuentra establecida en el numeral 17 del artículo 21 de la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006, que señala:

“Artículo 21. Son funciones del Administrador General:
...17. Nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar, remover al personal subalterno, de conformidad con lo que al efecto establezcan esta Ley y el reglamento interno de la Autoridad...”

Alega la demandante que el 22 de noviembre de 2019, entregó a la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, copia del título de Licenciada en Administración de Empresas Agropecuarias, para que se procediera de forma inmediata a su reclasificación, y la Oficina en cuestión hizo caso omiso a dicha regulación.

Indica además que la servidora pública fue reclasificada mediante Resuelto de Personal No.122 de 1 de octubre de 2018, y la entidad no tenía claro su posición y funciones reales, ya que ha estado realizando las funciones que le

ampara la Resolución No.02-09 de 3 de junio de 2009 "Por la cual se aprueban los servicios agropecuarios que prestan los profesionales de las ciencias agrícolas con títulos de Licenciatura en Administración de Empresas Agropecuarias".

Agrega que de acuerdo al Resuelto No.10,007-20 de 17 de enero de 2020, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTN), le concede el certificado de idoneidad, para que preste servicios profesionales en el territorio nacional como Licenciada en Administración de Empresas Agropecuarias y que el Presidente del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, mediante CERT-DES-022-2020, de fecha 11 de septiembre de 2020, CERTIFICA que no recibió de parte de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, prueba alguna que sustenta la Resolución Administrativa No.154 de 23 de junio de 2020.

De las constancias en el expediente administrativo se evidencia que efectivamente constan en el expediente las copias del diploma que acreditó a la actora como Licenciada en Administración de Empresas, el diecisiete (17) de enero de 2020, con su respectiva idoneidad; sin embargo, en el momento en que se dejó sin efecto su nombramiento, la misma no se encontraba clasificada dentro de la institución como profesional de la Ciencias Agrícolas, debido a que la misma no ejercía funciones relacionadas a dichas ciencias, ni cumplía con todos los requisitos para su clasificación, tal cual lo establece el artículo 4 de la Ley 11 de 12 de abril de 1982, por la cual se reglamenta el escalafón para los profesionales de las Ciencias Agrícolas que prestan servicios en las distintas dependencias del Estado.

Lo anterior, en virtud de que las labores desempeñadas por la señora **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**, no son congruentes con las que le corresponden dentro del escalafón a la Categoría III, dispuesta para los Ingenieros Agrónomos y Licenciaturas, cuyos requisitos, de acuerdo al artículo 3 del Decreto Ejecutivo 71 de 2 de octubre de 1984, son:

“...Categoría III (Profesional de las Ciencias Agrícolas III):

Profesionales con título universitario de Licenciado en Ingeniería Agronómica o su equivalente en alguna de las ciencias agrícolas. Los profesionales en esta categoría realizan investigaciones sobre diversos tópicos de las ciencias agrícolas para elaborar métodos nuevos y mejorar las existencias con vistas a extender y mejorar la producción, luchar contra plagas y mejorar la producción, luchar contra las plagas y mejorar la producción, luchar contra plagas y mejorar otras labores de campo, mejorando los rendimientos y calidad de los productos. Igualmente, realizan trabajos que requieren el análisis de problemas generales y la planeación de actividades relacionadas. Pueden preparar programas y procedimientos para el estudio de problemas importantes. Asesoran a los productores sobre métodos y problemas de producción, promoviendo la adopción de prácticas y procedimientos agropecuarios eficaces...”

En ese sentido, dicho artículo es claro al describir las características básicas del trabajo que puede realizar el profesional dentro de la categoría correspondiente, infiriendo lo que se requiere de la persona clasificada, en términos de su capacidad para entender las tareas que se le encomienda; aplicar los principios y técnicas de las ciencias agrícolas a los problemas específicos y ejercer su juicio para emplear los conocimientos adquiridos por medio de la capacitación y experiencia.

Además, la normativa también plantea que las promociones de una categoría a otra van ligadas directamente a que el profesional de las Ciencias Agrícolas haya pasado mínimo de dos (2) años de servicio en el grado anterior, por lo cual mal podría la demandante aspirar a una reclasificación como profesional de las Ciencias Agrícolas si no se encontraba ejerciendo funciones relacionadas a dicha Carrera.

Lo anterior es así, ya que si bien es cierto que la señora **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**, posee un título de Licenciatura en Administración de las Ciencias Agropecuarias e idoneidad, del caudal probatorio se evidencia que la misma **no ocupó ningún cargo, en propiedad, dentro de la estructura de personal, cuyas funciones estuvieren ligadas a las Ciencias Agrícolas**, pues a pesar que se le traslada y se le asigna funciones temporales para ocupar el cargo de Administradora Regional de la Autoridad de los Recursos

Acuáticos (ARAP) en tres (3) ocasiones, dichas funciones no correspondían a las Ciencias Agrícolas, y la Resolución 02-08 de 18 de agosto de 2008, proferida por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, "Por la cual se establece el derecho al escalafón de las Ciencias Agrícolas, a todos los profesionales del sector público que desempeñen funciones en ciencias agrícolas" es clara al establecer en su parte motiva y resolutive, respectivamente lo siguiente:

PARTE MOTIVA.

CUARTO: Que con fundamento en las normas anteriores, además de los requisitos exigidos por la Ley 11 del 12 de abril de 1982 y el Decreto 71 del 2 de octubre de 1984, **para tener derecho al escalafón, es necesario establecer, cuando un Profesional de las Ciencias Agrícolas Idóneo, se desempeña en una función propia de las ciencias agrícolas en una dependencia del Estado y por lo tanto, se le debe aplicar el Escalafón respectivo.** Corresponde entonces únicamente al CTNA y no a ninguna otra instancia hacer la evaluación técnica y legal de los cargos y aprobar mediante certificación y resolución todo lo referente los aspectos relativos a la aplicación y a la determinación de los cargos que corresponden o deben ser ejercidos por Profesionales de las Ciencias Agrícolas.

PARTE RESOLUTIVA.

PRIMERO: Que todo profesional de las Ciencias Agrícolas, Idóneo y que se encuentre Registrado en su Gremio Correspondiente, que se desempeñe en una dependencia del Estado, **realizando funciones, en Ciencias Agrícolas, tanto a nivel práctico de campo, mediante trabajos de su especialidad o a nivel de una oficina técnica, de administración, planificación, capacitación, inspección, análisis, estadística, asesoría, avalúos, diseños agropecuarios, ambientales, recursos naturales, forestal, laboratorio, centro experimental, centro de estudio, puestos de control fitosanitario, cuarentenario en fronteras, internos, aeropuertos, puertos, controles y cualquiera otra función que por la función que desempeña y que a través de una evaluación técnica realizada por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura sea definida dentro del ámbito de las Ciencias Agrícolas** y que por lo tanto debe ser desempeñada por un profesional con idoneidad emitida por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura. En las diferentes Ciencias Agrícolas, establecidas en la Ley 22 y las Resoluciones 01-03 y 01-07 reconocidas por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, **deberá ser incluido en el Escalafón de las Ciencias Agrícolas por la Institución del Estado donde preste sus servicios, conforme lo establece el Ordenamiento Jurídico.**

Es importante destacar que a pesar de la existencia de la Resolución 02-09 de 3 de junio de 2009, "Por la cual se aprueban los servicios agropecuarios que prestan los profesionales de las ciencias agrícolas con títulos en licenciatura en Administración de Empresas Agropecuarias", dicha Resolución les establece las funciones que de forma privativa van a realizar quienes ostenten dicho título, las cuales se encuentran establecidas en el artículo segundo, a saber:

"...SEGUNDO: Para los efectos de la presente Resolución, los Profesionales Idóneos de Administración de Empresas Agropecuarias, Administración Agrícola o Administración Agropecuaria, ejercerán en forma privativa las siguientes actividades: a) Administrar los procesos de producción, aprovechamiento, transformación y comercialización de los bienes y servicios generados por las actividades de Empresas Agrícolas, Pecuarias, Agroindustriales y Agroecoturísticas. b) Planificar las políticas, objetivos, metas y actividades de las Empresas Agrícolas, Pecuarias, Agroindustriales y Agroecoturísticas, así como los medios, recursos e instrumentos para el logro de tales objetivos. c) Realizar trabajos de investigación, análisis, estudios e implementación de la estructura, organización y administración de recursos humanos de las Empresas Agrícolas, Pecuarias, Agroindustriales y Agroecoturísticas. d) Elaborar, ejecutar y analizar los controles y registros de los sistemas contables, presupuestarios, financieros y evaluación de las Empresas Agrícolas, Pecuarias, Agroindustriales y Agroecoturísticas. e) Participar en la coordinación, dirección, ejecución, análisis y evaluación de las acciones relativas a la tenencia, adjudicación y titulación de tierras en base a las normas jurídicas y administrativas que regulan la actividad del Sector Agropecuario. f) Asesorar y colaborar en la formación y capacitación de productores agropecuarios, funcionarios y nuevos profesionales del Sector Agropecuario en el área de administración agropecuaria. g) Elaborar, ejecutar, analizar y negociar los proyectos financieros, solicitudes de crédito y de recursos, que las instituciones públicas y privadas requieran para el desarrollo y fomento de las Actividades Agrícolas, Pecuarias, Agroindustriales y Agroecoturísticas. h) Diseñar, proponer e implementar estrategias en el manejo adecuado de las funciones de mercadeo de diferentes bienes y servicios, ofrecidos por las Empresas Agrícolas, Pecuarias, Agroindustriales y Agroecoturísticas, con el propósito de alcanzar la mayor eficacia, rentabilidad y eficiencia en su gestión. i) Orientar y dirigir Actividades Agrícolas, Pecuarias, Agroindustriales y Agroecoturísticas, en el campo de la administración de empresas en las diferentes unidades de explotación. j) Seleccionar y administrar el recurso humano en las unidades de explotaciones Agrícolas, Pecuarias, Agroindustriales y Agroecoturísticas. k) Crear, administrar y promover empresas de economía solidaria, asociaciones y empresas comunitarias. l) Realizar proyecciones financieras y racionalizar el manejo de los recursos monetarios invertidos en las explotaciones Agrícolas, Pecuarias, Agroindustriales y Agroecoturísticas, buscando mayor rentabilidad..."

La señora **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**, al momento en que se le deja sin efecto su nombramiento, **no se encontraba ejerciendo algún tipo de función como profesional de las Ciencias Agrícolas, ni como Licenciada en Administración de Empresas Agropecuarias**, lo que se tradujo en que no fuera clasificada por la Autoridad de Recursos Acuáticos (ARAP) como tal, y que a su vez no gozara de los beneficios de la Ley 11 de 12 de abril de 1982, razón por la cual era una funcionaria de libre nombramiento y remoción.

Aunado a lo anterior, mediante la Resolución de Gabinete No.138 de 13 de agosto de 2008, se “Aprueba y Adopta el Manual Institucional de Clases Ocupacionales de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP)” e Incorpora a la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, al Régimen de Carrera Administrativa, en ese sentido, dentro de la Sub Clasificación de **servidores que no son de Carrera Administrativa**, se encuentra la Clase Ocupacional “**Asistente Administrativo**”, misma en la que se encontraba clasificada la señora **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**, cuando fue dejado sin efecto su nombramiento, y se evidencia que las funciones inherentes a dicho cargo se encontraban relacionadas directamente con la asistencia a su superior jerárquico en el manejo de solución y asuntos administrativos de una Unidad y no así a las labores relacionadas con las Ciencias Agrícolas. Las mismas son descritas así:

“...-Atender a los servidores de la Institución y público en general que acuden a la oficina en busca de información o a solicitar algún servicio o entrevistas con su superior jerárquico.

-Distribuir, coordinar y supervisar el trabajo realizado por el personal de apoyo asignado a la unidad. Colaborar con su superior jerárquico en la atención, trámite y solución a las diferentes situaciones que se presentan en la unidad.

-Coordinar y tramitar las especificaciones y términos de referencia a las licitaciones, solicitudes de precio y compras menores tal como lo establece la ley de contratación pública.

-Supervisar las compras y gastos que se realizan en la unidad, de los documentos de valor, materiales, equipos, útiles de oficina y otros insumos.

-Solicitar y distribuir en la unidad los materiales, equipos, útiles de oficina y otros insumos. Revisar la correspondencia recibida en la

unidad y redactar cartas, notas, memorandos, circulares, informes y otros documentos para la firma de su superior jerárquico.

-Coordinar y dar seguimiento de los pagos de los bienes y servicios con los Departamentos de Compras, Tesorería y Control Fiscal. Participar en la elaboración del anteproyecto de presupuesto de la unidad, llevar control de las partidas de gastos, de las cuentas especiales.

-Atender los trámites con las compañías de seguros encargadas de la reparación de los vehículos de la institución y la renovación de las pólizas de seguros anuales.

-Coordinar y verificar las solicitudes de caja menuda y viáticos con los departamentos correspondientes.

-Elaborar informes y documentos técnicos básicos relativos a su especialidad, según las normas técnicas de la profesión y criterio propio en caso necesario.

-Colaborar con su superior jerárquico en la atención, trámite y solución a las diferentes situaciones que se presenten en la unidad...”.

De igual forma, el cargo que ejercía con anterioridad a la reclasificación era de **“Asistente de Abogado”**, y poseía las siguientes funciones:

“...-Realizar trabajos a nivel asistencial en el análisis, elaboración y trámite de expedientes, informes y documentos legales y jurídicos, de la institución.

-Apoyar en la realización de investigaciones sobre temas legales y otros asuntos jurídicos que le solicite el jefe inmediato.

-Analizar expedientes y otros documentos jurídicos sencillos, emitiendo las observaciones pertinentes.

-Tramitar documentos, expedientes y otros asuntos jurídicos de la institución. Preparar informes y otros documentos legales sencillos.

-Elaborar borradores de resoluciones, anteproyectos de leyes, reglamentos, contratos y otros, bajo la supervisión directa del jefe inmediato.

-Elaborar propuestas de reorganización de los métodos y procesos de trabajo que se utilizan en el puesto que ocupa.

-Controlar la disponibilidad y el estado de los recursos asignados al puesto que ocupa. Programar los requerimientos de uso de recursos materiales asignados al puesto que ocupa...”

Por lo antes expuesto, queda descartado el argumento esbozado por la parte actora, que indicaba que ella se encontraba ejerciendo funciones de la Carrera Agrícola o de la Licenciatura de Administración de Empresas Agrícolas. Y, se colige que la señora **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**, no gozaba de estabilidad en el puesto en el que se desempeñaba, ni adquirió su

posición a través de la Carrera Administrativa, por lo tanto, la Autoridad Nominadora tenía la potestad de ejercer su facultad discrecional para separar de su cargo a la demandante, sin necesidad de un Proceso previo, ni invocación de causal disciplinaria alguna.

En ese orden de ideas, la Autoridad Nominadora puede remover o cesar en sus labores a los funcionarios que carecen de inamovilidad o estabilidad reconocida por Ley; y no es obligatorio que se les entable un Proceso Disciplinario, ya que estos trámites, generalmente aplican para aquellos servidores públicos con Carrera Administrativa o cualquiera de las Carreras establecidas en la Constitución Política de la República de Panamá, que hayan incurrido en una falta administrativa preestablecida en la Ley; y, de forma excepcional, a funcionarios de libre nombramiento y remoción, siempre que hayan cometido una causal para su destitución; lo cual no constituye una violación a sus Derechos o a los Principios del Debido Proceso y Estricta Legalidad.

Es oportuno indicar que, en reiterada Jurisprudencia, la Sala ha reconocido que cuando se trate de servidores públicos que no estén amparados por un régimen de estabilidad, funcionarios de libre nombramiento y remoción, es posible que, en ejercicio de su potestad discrecional, la Autoridad Nominadora remueva de su cargo a los servidores públicos sin que exista causa disciplinaria (sentencias de seis (06) de junio de 2023, veintiocho (28) de marzo de 2023 y diez (10) de septiembre de 2021).

Una vez examinada la citada Jurisprudencia, deviene en relevante para este Tribunal Colegiado, reiterar es deber de la Administración cumplir con ciertos presupuestos tales como: que la acción de personal impugnada haya sido expedida con una debida motivación por parte de la Autoridad competente, en ejercicio de la facultad discrecional que le confiere la Ley, con sujeción a la Constitución Política de la República de Panamá. Además, que el demandante haya ejercido su derecho de defensa ante la Administración, a través del uso oportuno de los Recursos dispuestos para agotar la Vía Gubernativa y,

consecuentemente, que la entidad demandada lo haya resuelto, mediante resolución motivada, permitiéndole acudir con posterioridad, a esta Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La motivación, aspecto fundamental esbozado por el demandante como causa de ilegalidad del Acto, fue atendida por la Autoridad Nominadora, en virtud que se consignaron las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento de la señora **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**, señalando a su vez los motivos de hecho y de Derecho que sustentan tal decisión, al indicar que la misma es personal de libre nombramiento y remoción, que no goza de estabilidad en el cargo y que la Administradora de los Recursos Acuáticos, tiene potestad discrecional para nombrar y remover este tipo de personal, a su vez también se establece el fundamento de derecho del acto administrativo impugnado.

Por lo tanto, en el negocio que nos ocupa y en concordancia con el acervo probatorio se evidencia que el Debido Proceso fue respetado al motivar y fundamentar la decisión que hoy se impugna y al permitirle recurrirla, ante las instancias correspondientes.

En esa línea de pensamiento, coincide esta Sala con el planteamiento esbozado por la Procuraduría de la Administración en señalar que la parte actora contó con la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y se le brindaron las garantías del Debido Proceso, pudiendo recurrir en tiempo oportuno en contra del Acto impugnado, agotando la Vía Gubernativa; y, procediendo, en consecuencia, con la presentación de la Acción bajo examen.

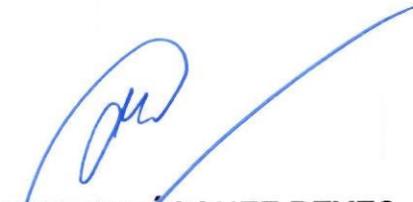
En relación al reclamo del pago de los salarios, ajustes, sobresueldos y otros emolumentos dejados de percibir por la señora **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**, no son procedentes en virtud de que el Acto Administrativo demandado no es ilegal.

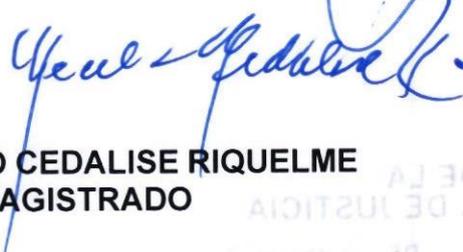
En virtud de lo expuesto, el examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio, de las normas jurídicas en que se sustentan las violaciones antes reseñadas, así como del caudal probatorio, lleva a esta Superioridad a la

conclusión que no se vulneraron las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo, ni de Carrera Administrativa, así como tampoco las que rigen la Autoridad de Recursos Acuáticos y el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, ni las normativas de tipo internacional planteadas por la demandante, a razón de lo anterior, lo procedente es declarar la legalidad del Acto demandado y negar las pretensiones de la parte actora.

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 NO ES ILEGAL** la Resolución No.154 de 23 de junio de 2020, emitida por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, así como tampoco lo es su Acto Confirmatorio y, por lo tanto, **NO ACCEDE** a las pretensiones de la señora **ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLÁN**.

NOTIFÍQUESE,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARIA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFÍQUESE HOY 24 DE junio

DE 20 24 A LAS 8:16 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

[Firma]

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 1855 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 24 de junio de 20 24

[Firma]
SECRETARIA