



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, ocho (08) de octubre de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conoce la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la Magíster Isaura Rosas P., actuando en nombre y representación de **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Recursos Humanos N°011 de 21 de febrero de 2024, emitido por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, así como, la Negativa Tácita por Silencio Administrativo en que incurrió la entidad demandada, al no dar respuesta al Recurso de Reconsideración interpuesto contra este, y para que se hagan otras declaraciones.

El Magistrado Sustanciador, por medio de Resolución de 28 de junio de 2024, dispuso solicitar al Ministerio en cuestión, la copia autenticada del Resuelto de Recursos Humanos acusado; la Certificación de interposición del Recurso de Reconsideración en contra de dicho acto administrativo; y la copia autenticada de

la Resolución que resolvió dicha impugnación, con la constancia de su notificación, o, de no haberse resuelto, la respectiva Certificación de Silencio Administrativo (cfr. fojas 34-35 del Expediente Judicial).

Lo anterior, fue solicitado al **MINISTERIO DE DESARROLLO AGRPOPECUARIO**, mediante Oficio N°2732 de 10 de julio de 2024, al cual este dio respuesta con la Nota DM-0293-2024 de 23 de julio de 2024, remitiendo las copias autenticadas del acto acusado y del Recurso de Reconsideración presentado contra el mismo; y señalando que no se expidió una decisión en relación a dicho medio impugnativo (Cfr. fojas 37-38 y 39 del Expediente Judicial).

Mediante Providencia de 07 de agosto de 2024, visible a foja 47 del dossier judicial, se admitió la Acción promovida, se solicitó el Informe Explicativo de Conducta a la institución mencionada, y se corrió el traslado correspondiente, a la Procuraduría de la Administración.

I. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

En el negocio Jurídico bajo estudio, **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, por medio de su Apoderada Judicial, acude ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para solicitar que se hagan las siguientes declaraciones:

“1. Que se declare nulo por ilegal el acto administrativo de dejar sin efecto el nombramiento del Ingeniero HECTOR YOVANI CÓRDOBA M., a través del Resuelto de recurso (sic) humano N°011 del 21 de febrero de 2024 y notificado el 29 de febrero de 2024.

2. Que es nulo (sic) por ilegal la negativa tacita (sic) por silencio administrativo del ministro de desarrollo agropecuario al no resolver el recurso de reconsideración interpuesto el 5 de marzo de 2024 en contra del resuelto de recurso (sic) humano N°011 del 21 de febrero de 2024 y notificado el 29 de febrero de 2024 acto proferido por el ministerio de desarrollo agropecuario a través (sic) del ministro de desarrollo agropecuario. Y se hagan otras declaraciones.

3. Que se ordene al Ministerio de Desarrollo Agropecuario el reintegro del Ing. Héctor Yovani Córdoba M.

4. Que se ordene al Ministerio de Desarrollo Agropecuario el pago de los salarios vencidos que corresponden a mi mandante desde la fecha de dejar sin efecto su nombramiento hasta que se haga efectivo su reintegro a la Institución y otros derechos que le correspondan”.

II. HECHOS EN QUE SE SUSTENTA LA ACCIÓN

La Apoderada Judicial de **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, sustentó

la Acción de Plena Jurisdicción interpuesta, argumentando que, el 29 de febrero de 2024, su representado fue notificado del Resuelto de Recursos Humanos N°011 de 21 de febrero de 2024, proferido por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, por el cual se le destituyó del cargo de Agrónomo I (1), que ocupaba en la entidad, con fundamento en que el mismo no se encontraba incorporado a la Carrera Administrativa, ni poseía ninguna condición legal que le asegurara estabilidad laboral, por lo que se constituía en un servidor público de libre nombramiento y remoción.

Al respecto, señala que dicha decisión fue adoptada, sin tomar en consideración que el mismo es un profesional de las Ciencias Agropecuarias, razón por la cual, se encontraba amparado por una Ley Especial; es decir, la Ley 22 de 30 de enero de 1961, así como, por las disposiciones establecidas en el Decreto 265 de 24 de septiembre de 1968; aunado a que, su cargo no se adecuaba a los parámetros establecidos en la Ley 9 de 1994, para ser considerado de libre nombramiento y remoción, puesto que no se encontraba adscrito al Despacho Superior, no ejercía ningún cargo de Secretaría, ni ostentaba un puesto de confianza. Señala que posee una Licenciatura en Administración de Empresas Agropecuarias, y un título de Bachiller Agropecuario, con idoneidad 3,362-96, de 04 de marzo de 1996.

Agrega el demandante, que, además, fue evaluado e incorporado a la Carrera Administrativa, cuando laboraba en la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, la cual pertenecía en ese momento al **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, lo cual señala que consta en su Expediente de Personal.

Sostiene el activador jurisdiccional, a la vez, que mantenía más de diecinueve (19) años de laborar en el sector agropecuario, bajo contratos sucesivos; no obstante, a partir del 14 de julio de 2010, fue trasladado a la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal, Departamento de Agroquímico, en el que se desempeñó, en un puesto estable, como Oficial Nacional de Muestreo, con la

responsabilidad, lealtad, puntualidad y eficiencia que requiere el cargo, y siempre obtuvo evaluaciones de desempeño, superiores a 96 puntos, hasta el día en que fue destituido.

En ese orden de pensamiento, arguye que, al ser un profesional de las Ciencias Agropecuarias, mantenía estabilidad laboral y su destitución, debía estar sustentada en causas específicas que implicaran, incompetencia física, moral o técnica, o el incumplimiento de sus deberes, y para ello, se requería autorización del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, por mandato del artículo 10 de la Ley 22 de 1961, circunstancias que no se configuraron en este caso.

Sobre el particular, afirma que la destitución emitida por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, desconoce y vulnera las disposiciones relativas a la Carrera de los profesionales de las Ciencias Agropecuarias, que estructura el trámite que debía ser llevado, previo a su desvinculación.

En otro aspecto, refiere la Apoderada Judicial del actor, que la madre de este, con la que vive y representa su respaldo económico, padece Cáncer, lo que le hace una persona con discapacidad, situación que era de conocimiento de la entidad, en virtud de la cual, se encontraba igualmente protegido por la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, pese a lo cual, fue destituido, bajo argumento de libre nombramiento y remoción.

De igual manera, refiere que el Resuelto de Recursos Humanos N°011 de 21 de febrero de 2024, por el cual se le destituyó del cargo que ocupaba, no establece las causales de hecho, ni de derecho, que sustentan tal decisión, con lo que contraviene el artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece la necesidad de motivación de los actos administrativos.

Manifiesta la Apoderada Judicial del activador judicial que, contra el acto de destitución en comento, su mandante presentó un Recurso de Reconsideración; no obstante, a la fecha de presentación de la Acción de Plena Jurisdicción en estudio, el mismo no había sido resuelto por la entidad demandada, razón por la cual, se tiene por agotada la vía gubernativa, en atención al Silencio Administrativo

negativo, consagrado en el artículo 200, numerales 1 y 2, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, y de acuerdo al artículo 36 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

III. NORMAS QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Respecto a las alegaciones anteriores, el demandante aduce como transgredidos, con la emisión del acto administrativo impugnado, y la Negativa Tácita por Silencio Administrativo en que incurrió la institución acusada, los siguientes preceptos normativos:

- 1) El artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, que dicta disposiciones relativas a la prestación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas, de forma directa por comisión, toda vez que, al ser un Profesional de las Ciencias Agrícolas, le aplicaba el contenido del mismo, en atención al cual, sólo podía ser destituido por razones de incompetencia física, moral o técnica, previa investigación del Consejo Técnico Nacional de Agricultura; no obstante, dicho Consejo no fue consultado, no realizó investigación alguna, ni tuvo participación en la decisión de destitución.
- 2) El artículo Décimo Quinto del Decreto 265 de 24 de septiembre de 1968, por el cual se aprueba el Reglamento Interno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, de manera directa por comisión, máxime que, este dispone la participación del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, para determinar si existen razones de incompetencia física, moral o técnica para desvincular del cargo a los profesionales de las Ciencias Agrícolas; no obstante, dicho Consejo no tuvo su correspondiente intervención en su destitución.
- 3) Los artículos 5, 127 y 163 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, el primero y el segundo de estos, por interpretación errónea, en virtud que, respectivamente, al estar

amparado en un régimen especial, de existir causales para su destitución, correspondía que estas fueran acreditadas por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura y se contara con su aval para adoptar esa decisión, y máxime que, el Resuelto de Recursos Humanos que lo destituye, no señala causal para su desvinculación, aunado a que, dicha norma no establece "dejar sin efecto un nombramiento", entre los supuestos de retiro de la administración pública; y el tercero, de forma directa por comisión, puesto que, el acto acusado no puntualiza las causales de hecho, es decir, la conducta, acción u omisión que originó la destitución, pese a que tenía una condición legal que le protegía, razón por la que correspondía, para estos efectos, aplicarle una causal que justificara tal medida.

- 4) Los **artículos 5 y 88 del Reglamento Interno del MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, aprobado mediante Resolución ALP-ADM-99 de 19 de agosto de 1999**, el primero, de manera directa por comisión, dado que estatuye la aplicación de ese Reglamento a toda persona que desempeñe un cargo en dicho Ministerio, en el cual se disponen los procedimientos a seguir para el retiro de la administración pública, entre los cuales no figura "dejar sin efecto un nombramiento", además que, establece que para la destitución, debe seguirse un procedimiento previo; y el segundo, de forma directa por omisión, en atención a que, este establece la destitución, como sanción aplicada a quien incurra en alguna causal dispuesta en la Ley o en los Reglamentos, y al haberle destituido bajo el argumento "de libre nombramiento y remoción", se desconoce su derecho a la estabilidad laboral, en la medida que sólo podía ser desvinculado en virtud de Proceso de Investigación previo, originado en causal estatuida en la normativa vigente, al cual le prosiguiera la destitución, como sanción, en consecuencia de la conducta cometida.

- 5) Los **artículos 155 y 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General**, ambos de manera directa por omisión. El primero de estos, debido a que el acto administrativo por el cual se le destituyó, debió estar motivado, señalando las razones de hecho y el fundamento de derecho que lo sustenta, lo cual arguye que no ocurrió; y el segundo, toda vez que, pese a que este dispone que el Recurso de Reconsideración se debe conceder en el efecto suspensivo, en razón de lo cual, se mantuvo en su puesto de trabajo; no obstante, la institución no le pagó los días laborados.
- 6) El **artículo 9 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que adicionó el artículo 137-A a la Ley 9 de 1994**, de forma directa por comisión, el cual dispone la reacreditación a la Carrera Administrativa, de los servidores públicos que perdieron su acreditación con la Ley 43 de 2009, y el mismo se encuentra dentro de estos supuestos, por lo cual, aunado a que contaba con la estabilidad que le otorga la Ley 22 de 1961, también contaba con su Certificación de servidor público de Carrera Administrativa, por lo que no cabía su destitución, por libre nombramiento y remoción.
- 7) Los **artículos 1 y 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que reforma la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad**, el primero de estos, de manera directa por omisión, puesto que declara, de interés social, la política del Estado de garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos, deberes y libertades de las personas con discapacidad y sus familiares, y la madre del accionante, que depende del mismo, padece Cáncer, lo cual era de conocimiento de la institución; y el segundo, de forma directa por comisión, en virtud que, pese a que este adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999, que consagra el derecho de las personas con madre o padre con discapacidad (sic), de no ser destituidas, e indica que no se admitirá como causal, para estos efectos, el libre nombramiento y remoción, se

197

desconoció la condición de su madre y que es el sustento de la misma, habiéndole destituido bajo la causal referida, que no resultaba aplicable.

IV. INFORME DE CONDUCTA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Esta Superioridad, a través de Oficio No.3222, de 07 de agosto de 2024, solicitó al Ministro de Desarrollo Agropecuario, que rindiera el Informe Explicativo de Conducta pertinente a esta causa, mismo que fue aportado, mediante la Nota N°DM-0517-2024, de 16 de agosto de 2024 (Cfr. fojas 48 y 49-51 del Expediente Judicial).

En este contexto, la entidad demandada indicó que, según Informe de Auditoría Operacional y Financiero N°12-2023-OAI, relacionado con los ingresos, viáticos, caja menuda, Sección de Almacén y Compras, del Fondo de Apoyo Nacional (APN) de la Dirección de Sanidad Vegetal, del **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, en Río Tapia, se encontraron irregularidades, fallas e inconsistencias en los procedimientos de entrega y comprobantes de pago, produciendo posibles afectaciones al patrimonio de la entidad.

Agrega que, en virtud de lo anterior, mediante Providencia OIRH-001-2024 de 04 de enero de 2024, se dio inicio al Proceso Disciplinario, en el que se formularon cargos contra **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, en atención a los hallazgos plasmados en dicho Informe, al siguiente tenor:

"Carlos Formulados:

1. Deficiencia, ineficiencia, negligencia e incumplimiento en el ejercicio de las funciones del servidor público **HÉCTOR CÓRDOBA**; así como alterar o retardar injustificadamente los trámites en la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo; acciones que se derivan del hallazgo I encontrado en el Informe de Auditoría Operacional y Financiero Núm. 12-2023-OAI.

Hallazgo I: Falta de documentación que justifique o sustente los pagos de las solicitudes de viáticos. El servidor público **HÉCTOR CÓRDOBA**, con cédula No.8-514-1265, funcionario del Departamento de Agroquímico, en el periodo analizado de enero del 2022 hasta el 4 de agosto del 2023, ha presentado 13 solicitudes de viáticos que consolidados detallan un monto de B/.5,008.00. La utilización de formularios de OIRSA titulado (sic) liquidación de viaje, como si fuera el Informe de la Misión Oficial realizada.

2. Alteró injustificadamente el trámite de asuntos de acuerdo a las funciones de su cargo.

Hasta el momento de realizar la Auditoría operacional y Financiero Núm. 12-2023-OAI.I, el funcionario HÉCTOR CÓRDOBA, no había presentó (sic) ninguna copia del Informe de la Misión Oficial realizada, no otros (sic) sustentadores de la Misión.

3. El señor HÉCTOR CÓRDOBA, no actuó con responsabilidad; no cuidó con la diligencia de un buen padre de familia los bienes asignados en su custodia, alteró injustificadamente las funciones incumpliendo con los procedimientos que corresponden a su cargo, pone en riesgo el patrimonio del Estado, no cumple con las normas vigentes que regulan a los servidores públicos”.

Continúa refiriendo la entidad demandada, que dicha Providencia fue notificada al hoy demandante, el 15 de enero de 2024, corriéndole traslado de la formulación de cargos, y concediéndole cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación, para que presentara sus descargos, y adujera o aportara las pruebas que estimara pertinentes; en razón de lo cual, el 18 de enero de 2024, **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, actuando en nombre propio, presentó Escrito de Descargos.

Agrega que, por medio de Informe Final de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, de 06 de febrero de 2024, se concluyó que el accionante no desvirtuó, ni negó ninguno de los cargos formulados en su contra, y quedó demostrado que, en el ejercicio de sus funciones, el mismo fue negligente, deficiente e irresponsable, poniendo en riesgo el patrimonio del Estado y, de conformidad con las investigaciones realizadas, se recomendó al Ministro de Desarrollo Agropecuario, aplicar al mismo las medidas del Proceso Disciplinario, puesto que se comprobó que alteró injustificadamente el trámite de asuntos, de acuerdo a las funciones de su cargo.

De igual forma, refiere la entidad acusada que, mediante Nota OIRH-059-24, fechada 16 de febrero de 2024, se puso en conocimiento al Presidente del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, del Informe Final relativo al Proceso Disciplinario de **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, y que, por medio del Resuelto de Recursos Humanos N°011 de 21 de febrero de 2024, notificado el 29 de febrero de 2024, se dejó sin efecto su nombramiento.

Por último, refiere el Informe Explicativo de Conducta, que, contra el acto de destitución, el actor interpuso, en tiempo oportuno, un Recurso de

Reconsideración, el cual, mediante Providencia N°OIRH 011-2024 de 03 de abril de 2024, fue admitido y concedido en el efecto suspensivo; no obstante, no reposaba en el Expediente de Personal del prenombrado, la decisión relativa al medio de impugnación propuesto.

V. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuraduría de la Administración, mediante la Vista 1661 de 10 de octubre de 2024, visible a fojas 52 a 64 del Expediente Judicial, dio Contestación a la Demanda, manifestando que la destitución de **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA** fue proporcional, legal y cónsona con la falta cometida, aunado a que la institución acusada, cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar dicha medida.

En ese contexto, la representación del Ministerio Público, manifiesta que al actor se le respetaron las garantías del Debido Proceso y el Derecho a la Defensa, como consta en el Informe de Conducta rendido por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, puesto que, para llegar a su remoción, se cumplieron todas las fases del Proceso Administrativo Sancionador, adelantado por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, dentro del cual, este tuvo la oportunidad de presentar sus descargos, junto con las pruebas que considerara pertinentes.

Agrega que, lo antes dicho, permite concluir que la entidad demandada no infringió los artículos 127 y 163 de la Ley 9 de 1994 y su modificación, adoptada a través del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018; y los artículos 5 y 88 del Reglamento Interno de la institución, aprobado con la Resolución N°ALP-ADM-99 de 19 de agosto de 1999, puesto que, contrario a lo argumentado por la Apoderada Judicial del actor, la destitución del mismo obedeció a la instauración de un Proceso Disciplinario, originado por la comisión de una falta administrativa, y resulta contradictorio lo indicado por esta, en cuanto a que no se incluyó la causal de hecho y de derecho en el Resuelto respectivo, dado que en el apartado

denominado "Fundamento de Derecho", se listan los artículos en los que se basó la desvinculación, entre estos, los artículos 95, 97, 102 y 103 del referido Reglamento Interno, relativos a las prohibiciones, faltas, tipificación de las faltas y la investigación precedente a la aplicación de sanciones disciplinarias, cumpliendo así, lo estipulado en el artículo 155 de la Ley 38 de 2000.

En cuanto al Silencio Administrativo aducido por el demandante, arguye la Procuraduría de la Administración, que puede entenderse que se configuró el mismo, tomando en cuenta la respuesta que proporcionó el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO** al respecto, mediante Nota DM-0293-2024 de 23 de julio de 2023, en atención a gestión realizada por esta Sala, por medio del Oficio N°2732 de 10 de julio de 2024, en virtud de Solicitud del demandante; no obstante, ello sólo le permite el acceso a la vía jurisdiccional.

Relativo a las violaciones invocadas, de la Ley 22 de 1961, respecto a la prestación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas, sustenta el Ministerio Público que, el Informe Explicativo de Conducta rendido por la entidad demandada, indica que el Presidente del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, fue notificado del Informe Final del Proceso Disciplinario llevado a cabo en contra de **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, mediante la Nota OIRH-059-24 de 16 de febrero de 2024, cumpliendo de esa manera, el Procedimiento de notificación estipulado en dicha Ley Especial.

En otro aspecto, en relación a que corresponde al mencionado Consejo, determinar si existen razones de incompetencia física, moral o técnica, por las cuales separar o destituir a profesionales de estas Ciencias, señala la Procuraduría de la Administración que la destitución, en este caso, fue producto de la aplicación de sanciones disciplinarias por incumplimiento de los deberes de todo servidor público, de acuerdo a lo establecido en el artículo 92 del Reglamento Interno del **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**.

Continúa expresando la representación del Ministerio Público que, con respecto a la violación del artículo 127 de la Ley 9 de 1999 (sic), la normativa es

clara al señalar que un servidor público puede quedar retirado de la Carrera Administrativa (sic) por destitución, el cual fue el caso del demandante, quien fue sometido a un Proceso Disciplinario, en virtud de conducta que admite destitución directa, por lo que de ese modo se procedió.

Respecto a la protección laboral invocada, conforme a la Ley 42 de 1999, expresa la Procuraduría de la Administración, que el artículo 45-A de dicho Cuerpo Legal no es aplicable al actor, pues el mismo no acreditó en tiempo oportuno, en su Expediente de Personal, su calidad de tutor o representante legal de su madre, además, que dicha normativa dispone una serie de evaluaciones y requisitos para que una persona pueda considerarse como tal, y así poder brindarle las garantías correspondientes, para gozar del fuero respectivo, situación que no se configuró en esta causa.

En relación a la infracción del artículo 170 de la Ley 38 de 2000, al no haberse mantenido al activador jurisdiccional en su puesto de trabajo, hasta que se resolviera el Recurso de Reconsideración interpuesto contra su acto de destitución, señala que el Informe Explicativo de Conducta, revela que dicho medio recursivo se admitió mediante la Providencia N°OIRH-011-2024 de 03 de abril de 2024, y se concedió en el efecto suspensivo, de conformidad con la Ley indicada.

Culmina la Procuraduría de la Administración, refiriéndose a la pretensión del demandante, sobre el pago de salarios los caídos, en atención a lo cual refiere que el mismo no resulta viable, pues, para que ese derecho pudiera ser reconocido, tendría que estar instituido expresamente en una Ley, como requisito indispensable para acceder a lo pedido.

VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La Apoderada Judicial de **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, presentó sus Alegatos de Conclusión en esta causa, mediante Memorial visible a fojas 119-124 del Expediente Judicial, en el que, en lo medular, reiteró los argumentos

planteados en la Acción ensayada, aunado a lo cual, expuso algunos aspectos adicionales, que pasamos a detallar.

Por una parte, manifestó que el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, remitió al **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, la Nota CTNA-122-2024 de 21 de octubre de 2024, en la que acusó recibido del Resuelto de Recursos Humanos N°011 de 21 de febrero de 2024, que este último le remitió, y le informó que, después de realizar la evaluación correspondiente, se determinó que dicha entidad no cumplió con el procedimiento establecido en el artículo 10 de la Ley 22 de 1961 y en el artículo 15 del Decreto 265 de 1968, para la destitución del accionante. Además, le solicitó que, en cumplimiento de la normativa vigente, realizara el procedimiento respectivo y se ajustara a las disposiciones indicadas.

De igual forma, la Apoderada Judicial del activador jurisdiccional, acotó que la institución demandada, con lo plasmado en su Informe Explicativo de Conducta, pretende dar al acto acusado, apariencia de estar ceñido a derecho, sosteniendo que se realizó una Auditoría Operacional y Financiera, relacionada con ingresos, caja menuda y viáticos, en la Dirección de Sanidad Vegetal, respecto a Río Tapia, y se encontraron irregularidades, fallas e inconsistencias, en virtud de las que se inició un Proceso Disciplinario a su representado, que culminó con Informe de Recursos Humanos, en el que se determinó que el mismo fue negligente, deficiente e irresponsable, al haber puesto en riesgo el patrimonio del Estado, por lo que se recomendó su destitución; no obstante, su desvinculación fue realizada aplicando la facultad discrecional de remover al personal, bajo criterio de libre nombramiento y remoción, por lo que no fue efectuada en atención al Proceso Disciplinario mencionado.

Por otro lado, la Procuraduría de la Administración, por medio de la Vista Número 211 de 12 de febrero de 2025, presentó sus Alegatos de Conclusión en este Proceso, en la cual reiteró el criterio contenido en la Vista 1661 de 10 de

octubre de 2024, de Contestación de la Demanda (Cfr. fojas 125-131 del Expediente Judicial).

VII. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Una vez cumplidos los trámites previstos para este tipo de causas, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, pasar a dirimir el fondo de la Acción contenciosa en estudio.

Al respecto, tenemos que **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, debidamente representado por la Magíster Isaura Rosas P., comparece ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a través de una Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto que se declare que es nulo, por ilegal, el Resuelto de Recursos Humanos N°011 de 21 de febrero de 2024, emitido por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, así como, la Negativa Tácita por Silencio Administrativo en que incurrió la entidad, al no dar respuesta al Recurso de Reconsideración interpuesto contra este, por los cuales se le destituyó del cargo de Agrónomo I (1), Código de Cargo 4012011, Posición 26, y salario mensual de B/.1,000.00, que ocupaba en el referido Ministerio, al considerar estos, lesivos de sus derechos y de la estabilidad laboral que mantenía en el mismo.

a. Competencia de la Sala Tercera

La Sala Tercera es competente para conocer de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta, toda vez que esta se enmarca en lo dispuesto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial, que establece entre sus competencias, el conocimiento "*de los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad*".

b. El Problema Jurídico

204

En este contexto, esta Superioridad observa que el activador jurisdiccional considera que, el Resuelto de Recursos Humanos N°011 de 21 de febrero de 2024, por el cual se le destituyó del cargo de Agrónomo I (1), que ocupaba en el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, y que constituye en el acto administrativo acusado de ilegal, vulnera el artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, que dicta disposiciones relativas a la prestación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas; el artículo Décimo Quinto del Decreto 265 de 1968, por el cual se aprueba el Reglamento Interno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura; los artículos 5, 127 y 163 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa; los artículos 5 y 88 del Reglamento Interno de la entidad acusada, aprobado mediante Resolución ALP-ADM-99 de 19 de agosto de 1999; los artículos 155 y 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General; el artículo 9 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que adicionó el artículo 137-A a la Ley 9 de 1994; y los artículos 1 y 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que reforma la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

En ese sentido, esta Superioridad advierte que la Apoderada Judicial de **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, fundamenta su Demanda, esencialmente, en no encontrarse de acuerdo con la decisión adoptada por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, al proferir el Resuelto de Recursos Humanos N°011 de 21 de febrero de 2024, con el cual se le destituyó, así como, la Negativa Tácita por Silencio Administrativo en que incurrió la institución, al no dar respuesta al medio de impugnación propuesto contra esa decisión, dado que, a su criterio, gozaba de estabilidad, máxime que se encontraba amparado por la Ley 22 de 1961, que regula a los Profesionales de las Ciencias Agrícolas, y el Decreto 265 de 1968, que aprueba el Reglamento Interno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, ya que ocupaba el cargo de Agrónomo I (1), por lo que la entidad vulneró el Debido Proceso, al fundamentar

su destitución en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, de remover al personal subalterno, y sin contar con la previa autorización del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, que exige la Ley, para la adopción de estas decisiones.

Aunado a lo anterior, su disconformidad radica a la vez en que, según expresa, se encontraba acreditado en la Carrera Administrativa, y le asistían, a su vez, los beneficios de la Ley 42 de 1999, de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, dado que su madre, es paciente de Cáncer.

En ese aspecto, es importante referirse a las pruebas que fueron presentadas y aducidas, tanto por la parte demandante, como por la Procuraduría de la Administración, para el respectivo análisis de la Sala.

Por una parte, el actor aportó las siguientes pruebas, que fueron admitidas por el Tribunal, mediante el Auto de Pruebas N°395 de 13 de diciembre de 2024:

1. Certificación de 23 de mayo de 2024, del Instituto Oncológico Nacional (cfr. foja 71 del Expediente Judicial);
2. Nota N°CTNA 151-2024 de 16 de agosto de 2024, del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (cfr. foja 75 del dossier judicial);
3. Copia autenticada de la Nota N°CTNA 122-2024 de 21 de junio de 2024, del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (cfr. foja 74 del Expediente Judicial);
4. Documento privado que consiste en Diploma de Licenciatura en Administración de Empresas Agropecuarias de **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, otorgado por la Universidad Abierta a Distancia de Panamá (cfr. foja 29 del dossier judicial);
5. Originales de recibidos de los siguientes documentos privados de la parte actora, presentados ante el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**:
 - 5.1. Dos (2) Poderes Especiales, otorgados por el demandante a la Magíster Isaura Rosas, a objeto que:
 - 5.1.1. Interpusiera Recurso de Reconsideración en contra del

200

Resuelto de Recursos Humanos N°011 de 21 de febrero de 2024 (cfr. foja 17 del Expediente Judicial);

5.1.2. Presentara una Solicitud de copias autenticadas (cfr. foja 33 del dossier judicial).

5.2 Escritos de:

5.2.1. Sustentación del Recurso de Reconsideración interpuesto contra el Resuelto de Recursos Humanos N°011 de 21 de febrero de 2024 (cfr. fojas 18-21 del Expediente Judicial):

5.2.2. Solicitud de copias autenticadas, con sellos frescos de recibido, con fecha de 05 de abril de 2024 (cfr. foja 22); 24 de mayo de 2023 (cfr. foja 23); 24 de mayo de 2024 (cfr. foja 24); 12 de junio de 2024 (cfr. 25), todas del dossier judicial);

5.2.3. Solicitud de Certificación, con sellos frescos de recibido, dos (2) con fecha de 24 de mayo de 2024 (cfr. fojas 26-27); y una con fecha de 12 de junio de 2024 (cfr. foja 28), todas del Expediente Judicial);

5.2.4. Solicitud de pago de salario (cfr. foja 83 del dossier judicial).

6. Original del documento privado que consiste en Diploma otorgado a **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, por la Asociación de Bachilleres y Peritos Agropecuarios, visible a foja 70 del Expediente Judicial, cuyo Reconocimiento se adujo por parte de su autor.

Para este objetivo, se ordenó citar a Tito Silvera De León, quien suscribió el mismo, para que practicase su Reconocimiento ante la Sala Tercera, el cual, mediante Providencia de 24 de enero de 2025, se fijó para el día 04 de febrero de 2025, a las 09:00 a.m., y efectivamente se llevó a cabo en esa fecha, habiendo manifestado, reconocer el mismo (cfr. fojas 114 y 118 del Expediente Judicial).

7. Copia autenticada del Resuelto de Recursos Humanos N°011 de 21 de febrero de 2024, proferido por el **MINISTERIO DE DESARROLLO**

AGROPECUARIO, el cual reposa a foja 40 del dossier judicial, y fue enviado a esta Sala, a través de la Nota N°DM-0293-2024 de 23 de julio de 2024, visible a foja 39 del mismo infolio.

8. Copias autenticadas de dos (2) documentos privados que la entidad acusada remitió a esta Magistratura, por medio de la Nota N°DM-0293-2024 de 23 de julio de 2024, que consisten en:

8.1. Poder otorgado por el demandante, a la Magíster Isaura Rosas, con el objetivo que interpusiera Recurso de Reconsideración en contra del acto demandado (cfr. foja 41 del Expediente Judicial);

8.2. Escrito de sustentación del Recurso de Reconsideración, presentado contra el Resuelto de Recursos Humanos N°011 de 21 de febrero de 2024 (cfr. fojas 42-45 del dossier judicial).

9. La información contenida en el numeral 3, de la Nota DM N°0293-2024 de 23 de julio de 2024, dictada por el Despacho Superior de la institución demandada, que consta a foja 39 del mismo Expediente.

10. Las pruebas de Informe, consistentes en oficiar a la entidad acusada y al Consejo Técnico Nacional de Agricultura, para que remitieran la copia autenticada de la siguiente documentación o certificaran lo siguiente:

10.1. Del **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**:

10.1.1. Su Reglamento Interno;

10.1.2. Las Actas de Toma de Posesión, fechadas 03 de enero de 2011; 03 de enero de 2012; 01 de abril de 2017 y 02 de enero de 2024.

10.1.3. Las Notas N°ADM-N-751 de 07 de julio de 2008 y N°DA-185/RM-11 de 16 de marzo de 2011.

10.1.4. El Expediente Administrativo de **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**.

10.2. Del Consejo Técnico Nacional de Agricultura:

10.2.1. Formulario de Evaluación de Desempeño para los Profesionales de las Ciencias Agrícolas, con fecha de 05 de marzo de 2024;

Por otro lado, la Procuraduría de la Administración, así como la parte actora, adujeron la siguiente prueba, que fue admitida por la Sala, por medio del Auto de Pruebas, antes señalado:

1. Copia autenticada del Expediente Administrativo, que guarda relación con el Resuelto de Recursos Humanos N°011 de 21 de febrero de 2024. Para lograr la incorporación de este expediente al Proceso, se ordenó oficiar al **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, para que remitiesen la copia autenticada del mismo.

c. Del fondo de la controversia

Visto lo anterior, esta Colegiatura se adentra al estudio de la Acción de Plena Jurisdicción propuesta, en atención a los cargos endilgados, en los cuales el demandante alega que el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, al dictar el acto acusado de ilegal, no cumplió con el Debido Proceso, toda vez que fundamentó el mismo en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, para remover a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, y no en la comisión de una falta administrativa, que conllevara la aplicación de la sanción de destitución, previa realización del Proceso Disciplinario correspondiente y la intervención del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, pese a que se encontraba amparado por la Ley 22 de 1961, aplicable a los Profesionales de las Ciencias Agrícolas; contaba con Certificado de acreditación a la Carrera Administrativa; y su madre padece Cáncer, todo lo cual, le hace considerar que mantenía estabilidad laboral.

En ese orden de pensamiento, esta Magistratura estima indispensable referirse, en primer lugar, a la acreditación a la Carrera Administrativa argüida por

el activador jurisdiccional, la cual, a su criterio, le otorgaba protección laboral que hacía necesaria para su desvinculación, la realización de un Proceso Disciplinario previo, fundado en causa justificada, que ameritara la aplicación de la destitución.

Sobre este aspecto, consta a foja 189 de las copias autenticadas del Expediente Administrativo de **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, el cual se admitió como prueba en esta causa, y fue solicitado por la Sala con el Oficio N°145 de 10 de enero de 2025, reiterado por medio del Oficio N°704 de 19 de febrero de 2025 (cfr. fojas 108 y 132 del Expediente Judicial), y remitido por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, mediante Nota SG-127-2025 de 25 de febrero de 2025, la Resolución N°037 de 27 de junio de 2008, que hace constar que el prenombrado cumplió los criterios para su incorporación a la Carrera Administrativa, a través del Procedimiento Especial de Ingreso, en el cargo de Agrónomo, en virtud de lo que se le confirió la "Certificación de Servidor Público de Carrera Administrativa", de 23 de julio de 2008, emitida por la Dirección General de Carrera Administrativa, visible a fojas 47, 328, 341 y 472, del mismo dossier.

No obstante lo anterior, la mencionada Resolución, que resultó en su acreditación a la Carrera Administrativa, fue emitida por la entonces existente Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA), en la cual este ejercía funciones; empero, posteriormente, el mismo prestó servicios en *otra entidad del Estado* (**MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**), mediante sucesivos Contratos Transitorios, *en diversos cargos* (Cfr. fojas 230-234, 237, 239, 241, 244, 247, 249-250, 254, 256, 259 y 263 del Expediente Administrativo, y 76-79 del Expediente Judicial), hasta el momento en que fue destituido, por medio del acto administrativo objeto de reparo.

En este contexto, cabe precisar, de lo alegado por el accionante, en cuanto a que fue incorporado a la Carrera Administrativa "cuando estaba en la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, *entidad perteneciente en ese entonces al MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO*", que dicha Autoridad, fue

creada mediante el Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006¹, con competencias relacionadas a la seguridad de introducción de alimentos al territorio nacional y, de acuerdo a su artículo 4, fue una entidad autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autónoma en su régimen interno y jurisdicción en toda la República, por lo que mal pudiera considerarse que esta “pertenecía” al referido Ministerio, *ni que, por tanto, mantuviera vigencia la Certificación de Carrera Administrativa que le fue otorgada cuando laboraba en la misma*, máxime que posterior a su acreditación, laboró en otra institución estatal (entidad acusada), hasta la fecha de su desvinculación.

Por otro lado, sobre la estabilidad laboral que el accionante arguye que le asistía, fundamentada en la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, modificada por la Ley 15 de 2016, en virtud del padecimiento de Cáncer de su madre, resulta necesario traer a colación lo establecido en el artículo 45-A de la misma excerta, que dice:

“Artículo 45-A. La persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad, no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación laboral.

En los casos de servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza.

Los servidores públicos que ocupen cargos que sean declarados insubsistentes serán nombrados en otra posición dentro de la respectiva institución.

Los trabajadores con discapacidad gozarán de estabilidad laboral, por lo que sus empleadores deberán asegurar su inclusión en la planilla laboral permanente de la empresa o institución correspondiente, una vez hayan aprobado el periodo probatorio” (El subrayado es nuestro).

De la disposición transcrita, se advierte que la estabilidad laboral producto de la misma, aplica a la persona con discapacidad, **madre, padre, tutor o representante legal de la persona con discapacidad**; no obstante, quien invoca la misma en esta causa, es el **hijo** de la persona que padece la enfermedad argüida, parentesco que esta no contempla, y, aunado al hecho que este no

¹ Derogado mediante Ley 206 de 30 de marzo de 2021, para crear la Agencia Panameña de Alimentos (APA).

20
211

acreditó ser el tutor o representante legal de su madre, no es posible considerar que contara, en ese aspecto, con estabilidad laboral.

Aclarado lo que antecede, corresponde a esta Sala determinar si el hoy demandante, efectivamente, según manifiesta, se encontraba amparado por la Ley que rige a los Profesionales de las Ciencias Agrícolas y, si, en su caso, el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, cumplió con los requisitos necesarios para destituirlo del cargo que ocupaba.

Al respecto, es indispensable señalar que reposa en esta causa, la copia autenticada del Diploma de **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, de la Universidad Abierta y a Distancia de Panamá, de 12 de diciembre de 2023, que le confirió el título de Licenciado en Administración de Empresas Agropecuarias (Cfr. foja 29 del Expediente Judicial y 330 del Expediente Administrativo), así como, a fojas 331-332 del dossier administrativo señalado, constan las copias autenticadas de su Diploma en Bachiller Agropecuario, de 03 de febrero de 1995, del Instituto Profesional y Técnico México Panamá, y su Certificado de Idoneidad N°3,362-96, de 04 de marzo de 1996, emitido por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, para prestar sus servicios en el referido Bachiller.

En este contexto, es imprescindible realizar un análisis de las disposiciones legales que rigen para los Profesionales de las Ciencias Agrícolas en la República de Panamá, con el objetivo principal de establecer la competencia sancionatoria de destitución de estos profesionales.

Así, nos referimos inicialmente a la Ley 22 de 30 de enero de 1961, "Por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas", la cual, en su artículo 10, establece lo siguiente:

"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 infracción al presente artículo de esta Ley".

En esa línea de pensamiento, tenemos que el Decreto 265 de 24 de

septiembre de 1968, "Por el cual se aprueba el Reglamento Interno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura", en su artículo Décimo Quinto, versa así:

"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 una decisión..." (Subraya la Sala).

En virtud de las disposiciones transcritas, la Sala Tercera estima indefectible señalar que los Profesionales de las Ciencias Agrícolas, son servidores públicos que cuentan con estabilidad laboral en los cargos que ocupan, y que, su destitución, está sujeta a motivos de incompetencia física, moral o técnica; sin embargo, también podrán ser destituidos en caso de incumplimiento de los deberes que le impone la Constitución Política o la Ley, por lo cual, su estabilidad está condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio, como lo puntualizó el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que, mediante Sentencia de 28 de septiembre de 1984, declaró inconstitucional la frase "solo", que estaba contenida en el artículo 10 de la Ley 22 de 1961. El pronunciamiento de la Máxima Corporación de Justicia al respecto, fue en el siguiente tenor:

"El funcionario público, entonces, podrá ser destituido (sic) 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 (sic) 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 (sic) por las causas específicas que se señalan en ese artículo; pero también podrán ser destituidos (sic) 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".

Prosiguiendo con el análisis de los artículos citados, se infiere que la estabilidad de los Profesionales de las Ciencias Agrícolas, al servicio del Estado, se encuentra reconocido, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 22 de 1961, en concordancia con el artículo 305 de la Constitución Política de la

República de Panamá, el cual instituye las Carreras en la Función Pública, entre estas, en su numeral 7, la Carrera de las Ciencias Agropecuarias.

En ese orden de ideas, se colige que los Profesionales de las Ciencias Agrícolas al servicio del Estado, podrán ser destituidos, luego que el Consejo Técnico Nacional de Agricultura haya realizado las investigaciones necesarias para establecer la veracidad de los cargos que se les endilgan, producto de la verificación de las pruebas que, por obligación, le deben ser proporcionadas por la entidad estatal correspondiente, para determinar si se configura la incompetencia física, moral o técnica, o el incumplimiento de los deberes consagrados en la Constitución Política y la Ley, que, en caso afirmativo, le haga necesario decidir y solicitar, que se proceda con la destitución respectiva.

Así las cosas, tenemos que la señalada Ley 22 de 1961 y el Decreto 265 de 1968, establecen un régimen especial para la destitución del cargo de los servidores públicos que demuestren ser profesionales de las Ciencias Agrícolas, y se desprende del contenido de su artículo 10 y Décimo Quinto, respectivamente, los parámetros para ello y el proceder que debe seguir la autoridad administrativa, para la imposición de esta medida disciplinaria.

Ahora bien, como se desprende de las piezas procesales que componen el Expediente Judicial, **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, fue desvinculado del cargo que ocupaba en la institución acusada, 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 al expediente de personal del servidor público **HÉCTOR CORDOBA** que reposa en esta entidad gubernamental, éste no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.

Que el servidor público **HÉCTOR CORDOBA**, carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora” (Cfr. foja 40 del Expediente Judicial).

De lo anterior, se desprende que, si bien el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, producto de Informe de Auditoría Operacional y Financiero Núm. 12-2023-OAI, NOV-2023, llevó a cabo un Proceso Disciplinario en contra de **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, que culminó con la recomendación de destitución, plasmada en Informe Final de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, de 06 de febrero de 2024 (cfr. fojas 14-26 del Expediente Administrativo de dicho Proceso), cuyas copias autenticadas fueron solicitadas por esta Sala y remitidas por la entidad acusada, y sostiene que en virtud de este, se destituyó al demandante, **no es menos cierto que, al materializar la desvinculación del prenombrado, la institución no realizó la misma con fundamento en dicho Proceso Disciplinario, pues, de la sola lectura de la parte motiva del Resuelto de Recursos Humanos N°011 de 21 de febrero de 2024, se observa, con meridiana claridad, que el mismo fue destituido bajo el criterio de la potestad discrecional de la autoridad nominadora, para remover al personal de libre nombramiento y remoción**, habiéndose limitado a hacer mención, en el Fundamento de Derecho de dicho acto, de, entre otras disposiciones, el “Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, artículo 144, numerales 1, 2, 11 y 20, artículo 145, numeral 6, y artículo 147”, así como, el “Reglamento interno del MIDA, artículo 92, numerales 1, 2, 8, 11 y 20, artículo 95, numeral 6, artículo 97, artículo 102, Cuadro de las faltas, numeral 6 y artículo 103 (Máxima Gravedad)”.

Al respecto, y aun cuando la destitución del activador jurisdiccional no se efectuó motivada en la comprobación de la comisión de una falta administrativa, en Proceso Disciplinario, estimamos necesario mencionar, para efectos de docencia, que las gestiones realizadas por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, con la Nota OIRH-059-24 de 16 de febrero de 2024 (cfr. foja 13 del Expediente Administrativo del Proceso Disciplinario), dirigida al Consejo Técnico Nacional de Agricultura, de “de dar a conocer el Informe Final” de dicho Proceso, así como, de haberle remitido el Resuelto de Recursos Humanos N°011 de 21 de febrero de 2024, no se adecuan a lo que mandata el artículo 10 de la

Ley 22 de 1961, y el artículo Décimo Quinto del Decreto 265 de 1968, puesto que no se trata de realizar un acto de "información o mera comunicación" a dicho Consejo, sobre las acciones efectuadas, sino, que el procedimiento establece, la necesidad de una participación activa del mismo en las investigaciones relacionadas con la presunta comisión de la falta de la que se trate, así como, la aprobación previa de dichas medidas.

Del particular destacamos, a la vez, lo manifestado por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, por medio de las Notas CTNA 122-2024 de 21 de junio de 2024, dirigida al **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, y CTNA 151-2024 de 16 de agosto de 2024, remitida a la Apoderada Judicial del actor (cfr. fojas 74-75 del Expediente Judicial), en las que señaló:

A la entidad acusada:

"El Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), acusa recibido del Resuelto de Recursos Humanos N°011 del 27 (sic) de febrero de 2024, mediante el cual deja sin efecto el nombramiento del licenciado **HÉCTOR CÓRDOBA MEDINA**, con cédula 8-514-1265 e Idoneidad 3,362-96, en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Este Consejo Técnico después de evaluar la misma, determinó que no se cumplió con el procedimiento para la destitución de Profesionales de las Ciencias Agrícolas, establecido en el artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961 y el artículo 15 del Decreto 265 de 24 de septiembre de 1968.

Por lo anterior, solicitamos que en cumplimiento de las normas jurídicas vigentes, se realicen con (sic) el procedimiento precitado y de igual forma, ajustarse a esta Ley que está vigente en la República de Panamá".

A la Apoderada Judicial del demandante:

"En atención a la solicitud presentada ante el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, en representación de **HÉCTOR CÓRDOBA MEDINA**, con cédula 8-514-1265, se **CERTIFICA**, que en el Despacho de este Consejo Técnico, **NO se ha cumplido con el debido proceso** de destitución por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, tal como establece el artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961 y el artículo 15 del Decreto 265 de 24 de septiembre de 1968".

Prosiguiendo con el análisis respectivo y, pese a las afirmaciones del **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO** que, en su Informe Explicativo de Conducta (cfr. fojas 49-51 del Expediente Judicial), busca entrelazar la destitución realizada, con el Proceso Disciplinario que adelantó, no es posible soslayar que el Resuelto de Recursos Humanos acusado, se sustentó en el "libre nombramiento y remoción de quienes no posean condición legal que les otorgue estabilidad laboral", por lo que, la **motivación** de dicho acto administrativo (que

forma parte esencial de las garantías del Debido Proceso), no expresa, ni en una mínima medida, que la destitución de **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, haya estado fundamentada en dicho Proceso Disciplinario.

En relación a la motivación de los actos administrativos, es oportuno destacar lo que dispone el artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que lista los supuestos en los que estos deben ser debidamente motivados:

“Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:

1. Los que afecten derechos subjetivos;
2. Los que resuelvan recursos;
3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos; y
4. Cuando así se disponga expresamente por la ley” (El subrayado es nuestro).

En este aspecto, resulta imperativo traer a colación el criterio que ha expresado esta Judicatura, en relación a la **motivación de una decisión administrativa**, la cual, en Sentencia de 12 de diciembre de 2019, manifestó:

“Ante la situación planteada, debemos cuestionarnos ¿qué comprende motivar una decisión adecuadamente?

Teniendo en cuenta dicha interrogante, hemos de empezar proporcionando una definición del concepto **MOTIVAR**, citando lo que nos expone el jurista García de Enterría cuando nos indica **que ‘motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge**. Por ello, motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y en su lugar, a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto’.

De lo expuesto se advierte que *el contenido de la motivación se refiere principalmente a los fundamentos de hecho y de derecho que justifican la emisión del acto administrativo, no resultando admisible el simple señalamiento de las normas legales aplicables, sino que debe ser suficientemente explícita y con un análisis de la situación que permitan que el acto se baste a sí mismo; habrá de ser lo suficientemente claro, y que incluso justifique el contenido u objeto de la decisión.*

Basándonos en los aspectos doctrinales la motivación debe justificar, ante el destinatario del acto en cuestión, que la Administración ha apreciado los verdaderos y correctos antecedentes de hecho existentes y conocidos, así como ha considerado el derecho aplicable al caso particular y, que como consecuencia de todo ello, ha resuelto de la única manera posible, lo que se ha expresado en el acto administrativo”² (Subrayado y cursiva de la Sala).

² Sentencia de 12 de diciembre de 2019, de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,

En ese orden de pensamiento, de un análisis conjunto de las situaciones fácticas referidas y de la normativa examinada en esta causa, y, habiendo advertido que la destitución de **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA** fue realizada bajo el criterio de “libre nombramiento y remoción”, esta Sala tiene el deber de manifestar, que los servidores públicos de las Ciencias Agrícolas, como el prenombrado, quien al momento de su destitución ocupaba el cargo de Agrónomo I (1), en el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, mantienen estabilidad laboral, por lo que ***no podrán ser removidos de sus cargos bajo la facultad discrecional de la autoridad nominadora***, requiriéndose, para este propósito, que la desvinculación esté fundamentada en un Proceso Disciplinario efectuado, basado en la comisión de una falta disciplinaria, que conlleve la imposición de esta sanción, el cual deberá tener la intervención y aprobación previa del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, acorde con las disposiciones legales vigentes en la materia.

Para ilustrar lo señalado, resulta oportuno referir el pronunciamiento realizado por esta Superioridad, que, en un caso similar, expresó lo siguiente:

“A fojas (sic) 85 del Expediente Administrativo, consta que el señor ... se recibió como Licenciado en Administración de Empresas Agropecuarias, según consta en el Diploma expedido al efecto por la Universidad Abierta y a Distancia de Panamá el día 4 de febrero de 2019, además de habersele otorgado el Certificado de Idoneidad N° 9,760-19 de 7 de junio de 2019 (fs. 86 y 100 ídem) “Para prestar servicios profesionales en Ciencias Agrícolas a nivel Universitario en LIC. ADMON.EMP. AGROPECUARIAS”.

Esta documentación acabada de referir, permite concluir que el señor ... **cuenta con su debida acreditación como profesional idóneo para prestar Servicios Profesionales de las Ciencias Agrícolas, por lo que le asistía y asiste el derecho a la estabilidad en el cargo que venía desempeñando dentro del Banco de Desarrollo Agropecuario.**

Cabe entonces advertir, como en casos anteriores y muy similares al que se estudia, que si bien la Entidad nominadora (el Banco de Desarrollo Agropecuario) fundamentó su actuación en la facultad discrecional que le confiere el artículo 66 de la ley 17 de 21 de abril de 2015, que contiene la figura de la finalización extraordinaria de la relación laboral llevada con sus servidores públicos, no es menos cierto que, **en el caso del señor ..., este estaba amparado por un fuero que le otorgaba estabilidad laboral, razón por la cual no podía ser**

removido como se hizo, sin una causa de destitución como las contempladas en la Ley de Ciencias Agrícolas (incompetencia física, moral o técnica), o de las establecidas en el Reglamento Interno de la institución, o de las que recoge alguna norma de aplicación general para servicios públicos, previa comprobación dentro de, respectivo Proceso Disciplinario.

Hasta aquí, el análisis vertido lleva a la conclusión de que **al no mediar en la desvinculación del señor ... la tramitación del procedimiento indicado con todas las debidas garantías de defensa, se vulneró el Debido proceso y con ello, se encuentra probado el cargo de violación del artículo 10 de la ley 22 de 30 de enero de 1961, que establece el derecho a la estabilidad del que gozan los profesionales de las Ciencias Agrícolas, idóneos y que prestan sus servicios al Estado, por cuanto que, la cesación en su cargo debió ser producto de una decisión verdaderamente motivada, basada en una causal investigada y probada.**" (El resaltado es de la Sala).³

Así las cosas, se tiene que, del examen de las piezas procesales allegadas al caso que nos ocupa, la Sala Tercera ha constatado que **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, cuenta con idoneidad expedida por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, de conformidad con la Ley 22 de 30 de enero de 1961, para la prestación de Servicios Profesionales en el campo de las Ciencias Agrícolas, dentro del territorio nacional, como Bachiller Agropecuario, además de contar con una Licenciatura en Administración de Empresas Agropecuarias, a quien, por haber servido al Estado, le ampara dicho cuerpo legal.

Por consiguiente, este Tribunal estima que al **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, le correspondía aplicar el procedimiento para la destitución del prenombrado, como lo dispone el artículo 10 de la Ley 22 de 1961, y el artículo Décimo Quinto del Decreto 265 de 1968; en cambio, materializó la misma en el acto administrativo impugnado, basándose en una facultad discrecional que no aplica al caso en estudio, y sin haber solicitado la intervención del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, en los términos que la Ley señala al respecto.

Por lo anterior, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, concluye que el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO** infringió el artículo 10

³ Sentencia de 01 de agosto de 2022, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Entrada N°980612021.

de la Ley 22 de 1961 y el artículo Décimo Quinto del Decreto 265 de 1968, al no efectuar los trámites pertinentes para la destitución de **HÉCTOR YOVANI CÓRDOA MEDINA**, conforme a la Ley Especial que ampara a los Profesionales de las Ciencias Agrícolas que sirven al Estado, quienes gozan de estabilidad laboral en los cargos que ocupan.

De lo expuesto, se colige que la destitución del demandante, debió estar **motivada** en una causa de incompetencia física, moral o técnica, o en el incumplimiento de los deberes expresamente señalados en la Constitución, la Ley o los Reglamentos, después de la correspondiente verificación realizada por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, como ente competente para determinar la viabilidad de la sanción administrativa de destitución, y el Proceso Disciplinario pertinente, lo que nos lleva a concluir que el acto acusado, fue emitido en violación de los artículos señalados en el párrafo anterior, por lo que se ha vulnerado el Principio del Debido Proceso; en virtud de lo cual, el acto es nulo, por ilegal, así como, la Negativa Tácita por Silencio Administrativo en que incurrió la institución demandada.

En este punto, y con respecto al tema bajo estudio, traemos a colación el pronunciamiento realizado por la Sala, en un caso de naturaleza similar al que examinamos, en el que, en Sentencia de 04 de diciembre de 2023 (Entrada N°457942023), se señaló:

“Esta destitución de los servidores públicos de la Carrera de las Ciencias Agropecuarias, amparados por la Ley 22 de 1961 y el Reglamento Interno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, con la intervención de dicho Consejo en el Proceso de Destitución, se determinará si ha incurrido en incompetencia física, moral o técnica, o en cambio se hubiese cometido alguna falta a sus deberes y obligaciones instituidas en la Constitución y la Ley, como hemos expresado.

La referida Ley 22 de 1961 y el Decreto Número 265 de 1968, establecen un régimen especial para la destitución del cargo de los servidores públicos que demuestren ser profesionales de las ciencias agrícolas, y se desprende de su artículo 10 y décimo quinto respectivamente, el proceder para efectuarlo.

Así pues, que la Entidad Administrativa, previamente a decidir sobre la destitución o separación del cargo de estos funcionarios, está en la obligación de dar a conocer al Consejo Técnico Nacional de

Agricultura los motivos para desvincularlo, adjuntando la documentación y las pruebas correspondientes, para que dicho Consejo establezca la veracidad de los cargos, oyendo a las partes, para luego, determinar si existen razones de incompetencia física, moral o técnica, o, si ha incumplido con los deberes que impone la Constitución Política; así como también si existen elementos suficientes, o no para proceder a sancionarlo, correspondiendo después, enviar su decisión a la Autoridad Administrativa, para que proceda con la medida disciplinaria respectiva de ser el caso.

Como se ha indicado anteriormente, la destitución o separación de estos profesionales agrícolas idóneos, giran en torno a razones de incompetencia física, moral y técnica, o por el incumplimiento de los deberes constitucionales de competencia, lealtad y moralidad en el servicio al Estado, lo cual este Tribunal considera que comprende cualquier motivo que amerite una sanción disciplinaria por faltas administrativas contempladas en la Ley o en el Reglamento Interno de la Autoridad Nominadora, al incumplir con los deberes propios de un servidor público.

De la misma manera, estos servidores de las ciencias agrícolas no podrán ser removidos de sus cargos por la facultad discrecional de la Autoridad Nominadora, sin antes contar con la aprobación del Consejo Técnico Nacional de Agricultura y, de haber cometido alguna falta administrativa, están en la obligación de darlo a conocer al Consejo".

Por último, en relación a la solicitud del actor, del pago de los salarios dejados de percibir, desde su destitución, hasta la fecha en que se haga efectivo su reintegro, es pertinente señalar que reiterada Jurisprudencia de esta Sala, ha manifestado que para acceder al derecho del pago referido, este debe encontrarse reconocido por Ley, y la Ley 22 de 1961, que dicta disposiciones relativas a los Profesionales de las Ciencias Agrícolas, no contempla el reconocimiento de prestaciones laborales por motivos de destitución o de violación a la misma, por lo que no resulta viable acceder a lo pedido, en ese sentido.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, 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 Resuelto de Recursos Humanos N°011 de 21 de febrero de 2024, emitido por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, así como, la Negativa Tácita por Silencio Administrativo en que incurrió la entidad acusada, al no dar respuesta al Recurso

221
de Reconsideración interpuesto contra este; y, en consecuencia, **ORDENA** el reintegro de **HÉCTOR YOVANI CÓRDOBA MEDINA**, al cargo que desempeñaba al momento en que se hizo efectiva su destitución, o a otro cargo de igual jerarquía y salario; y **NIEGA** las demás pretensiones del demandante.

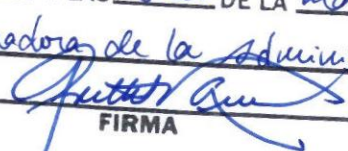
Notifíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


LIC. TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFÍQUESE HOY 14 DE octubre
DE 20 25 A LAS 8:26 DE LA mañana
A Procuradora de la Administración

FIRMA