

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN.

Vista Número 097

Panamá, 2 de febrero de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal, actuando en nombre y representación de **Zabdy Milena Barba Ríos**, interpone acción de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la **Resolución Administrativa 348-2019, de 22 de noviembre de 2019, emitida por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario**, su acto confirmatorio y se ordenen otras declaraciones.

Alegato de conclusión.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia:

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior, el cual nos permite reiterar lo ya planteado en nuestra contestación de la demanda, en el sentido que no le asiste la razón a la recurrente en cuanto a su pretensión que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 348-2019, de 22 de noviembre de 2019, emitida por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario.

Tal y como indicamos en su momento, el acto administrativo demandado de ilegal consiste en la Resolución Administrativa 348 de 22 de noviembre de 2019, dictada por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario (en adelante, BDA), por la cual se da por finalizada la relación laboral con el servidor público **Zabdy Milena Barba Ríos**, del cargo de “Asistente de Información y Relaciones Públicas en la Gerencia Ejecutiva de

Relaciones Públicas y Mercadeo” que ocupaba en dicha entidad bancaria. (Cfr. fs. 21 y reverso).

El referido acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración (fs. 22-24 del expediente judicial), el cual fue decidido mediante la Resolución Administrativa 408 de 18 de diciembre de 2019, emitida por el Gerente General del BDA, por medio de la cual la autoridad nominadora confirmó la finalización de la relación laboral con la señora **Zabdy Milena Barba Ríos**, actuación que fue notificada el 3 de diciembre de 2019 (Cfr. fs. 25 y reverso del expediente judicial).

Agotada la vía gubernativa, la servidora pública **Zabdy Milena Barba Ríos**, mediante apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo para interponer demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, presentada en fecha del 18 de febrero de 2020, a fin de que se declaren nulos, por ilegales, el acto impugnado y su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se ordene el reintegro laboral y el pago de los salarios dejados de percibir que correspondan. (Cfr. fs. 4-5 del expediente judicial).

De la lectura de los hechos y el derecho expuestos en la presente demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, observamos que el argumento central de la actora se sintetiza en la alegada “inexistencia de un procedimiento disciplinario” fundamentado en la concurrencia de “causales o faltas” contenidas en el Reglamento Interno del Banco De Desarrollo Agropecuario, ámbito en el cual ha debido motivarse la “sanción de destitución” que supuestamente fue aplicada a la demandante (cfr. hechos cuarto al noveno, a fs. 5-7; y explicación del “concepto de la infracción”, a fs. 10-12, del expediente judicial), quien fuera efectivamente cesada en sus funciones con la emisión del acto administrativo demandado. En estas circunstancias, el apoderado judicial de la accionante circunscribe su tesis dentro de una supuesta “violación al debido proceso” (cfr. hecho décimo, a fs. 8, del expediente judicial), al sugerirse que el “*tiempo de servicios de seis años*” laborados por la señora **Zabdy Milena Barba Ríos** en el BDA, impedía que ésta pudiese ser legalmente “destituida”, sino, únicamente, a través de un proceso disciplinario que nunca se realizó (cfr. “explicación

del concepto de la infracción”, a fs. 18, párrafo tercero; en concordancia con el hecho décimo quinto, a fs. 9, del expediente judicial).

Con arreglo al argumento central expuesto, la representación judicial de la demandante sustenta la violación directa de múltiples disposiciones legales citadas en el libelo, la mayoría de las cuales se refieren, como hemos visto, a la regulación de las “faltas administrativas”, al “procedimiento” y a los casos en que procede la “destitución” de un funcionario público dentro del “régimen disciplinario” (cfr. fs. 10-19 del expediente judicial). Sin embargo, la Honorable Sala Tercera podrá apreciar que los artículos 127, 153, 161 y 162 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado por medio del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, así como los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo 222 del 12 de septiembre de 1997, citados por el abogado de la demandante, resultan completamente inaplicables al presente caso, ya que, como bien lo reconoce el actor, **la accionante Zabdy Milena Barba Ríos no fue precisamente sujeto de un “proceso disciplinario”, ni mucho menos de una sanción de “destitución” originada en una falta disciplinaria grave, ni puede argumentarse que la terminación de su relación laboral con el Banco obedezca a algún cuestionamiento sobre la “actuación y el cumplimiento de deberes” que le competen como servidora pública.**

En este mismo sentido, también hay que desestimar la supuesta violación directa, ya por comisión u omisión, alegada por la actora, en relación con las normas complementarias de los artículos 59, 77 literal d, 80 numeral 6, 81, 82 y 83, del Reglamento Interno de Trabajo del BDA, pues, dichas normas se refieren a los supuestos en que es viable la aplicación de sanciones disciplinarias a un funcionario del Banco (art. 59), empero, no consta que a la señora **Zabdy Milena Barba Ríos** se le haya imputado la comisión de una “falta grave” o “formulado cargos” que constituyan causal de destitución u otra medida disciplinaria conforme al citado Reglamento (cfr. arts. 77 literal d; 80 numeral 6; 81); ni que haya existido un proceso disciplinario (art. 82) tendiente a la “demostración” o “esclarecimiento” de hechos

supuestamente imputados a la demandante (art. 83); evidentemente, porque, como se ha reiterado, la señora **Zabdy Milena Barba Ríos** no fue “destituida” del cargo.

La ostensible ineficacia jurídica de las disposiciones legales citadas en la presente demanda, tampoco implica, como alega el recurrente, que la terminación de dicha relación laboral carezca de fundamento legal, muy por el contrario, se ajusta a los parámetros especiales de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, “Que Reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario”, específicamente en cuanto a la facultad de “finalización extraordinaria de la relación laboral” contenida en el artículo 66, citado como fundamento de derecho del acto demandado y del acto confirmatorio (fs. 21 y 25 del expediente judicial), el cual establece lo siguiente:

“Artículo 66. Finalización extraordinaria de la relación laboral. Excepcionalmente, el gerente general podrá dar por finalizada la relación laboral de un servidor público permanente del Banco, aun cuando no exista causa justificada, en cuyo caso se le pagará una indemnización a razón de una semana de sueldo por cada año de trabajo, hasta por un máximo de cuarenta semanas.”. (La negrita es nuestra).

De acuerdo con la norma transcrita, el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario tiene el poder discrecional de finalizar la relación laboral de cualquier funcionario público con el Banco, prescindiendo de procesos disciplinarios que impliquen la comprobación de “causa justificada” y sin consideración al estatus de “permanencia” dado al servidor público. **El carácter “extraordinario” de dicha facultad queda de manifiesto en cuanto no toma en cuenta para su ejercicio los factores personales del servidor público cuya terminación de la relación laboral se dispone, ni que guarden relación con su eficiencia, méritos o antigüedad.**

En este sentido, se pudo constatar que la demandante **Zabdy Milena Barba Ríos** hizo efectivo el cobro de la indemnización pagada por el Banco a causa de la “finalización extraordinaria de la relación laboral” (cfr. fs. 35 del expediente judicial), **con la consecuente aceptación para la demandante, de todos los efectos jurídicos que derivan de la aplicación de la citada disposición legal.**

Las consideraciones anteriores relativas al alcance del artículo 66 la Ley 17 de 21 de abril de 2015, antes citado, constituyen el fundamento jurídico de la resolución administrativa impugnada que resuelve “*dar por finalizada la relación laboral con Zabdy Barba*”, habiendo sido ejercida privativamente, en el contexto de las “*Acciones de Personal*” (Capítulo VIII de la Ley 17 de 21 de abril de 2015) que puede emitir el Gerente General del BDA, conforme a las atribuciones contenidas en el artículo 15 numeral 8 de la excerpta legal citada, según se aprecia en el texto normativo siguiente:

“Artículo 15. Atribuciones. El gerente general del Banco tendrá las atribuciones siguientes:

1...

...

8. Nombrar, destituir, sancionar, trasladar y conceder licencias al personal del Banco, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias, así como remover del cargo al personal de confianza, establecer la escala de sueldos de acuerdo con la estructura organizativa y emitir las demás acciones de personal.

...”. (La negrita es nuestra).

Finalmente, en relación con la supuesta infracción de los citados artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que consagran principios fundamentales que deben regir la actuación administrativa, es propicio señalar que la resolución demandada se encuentra **debidamente motivada** en la “existencia de la relación de trabajo” del Banco con la ex servidora pública **Zabdy Milena Barba Ríos**; en las “funciones” que ésta desempeñaba; y en la carencia de “inamovilidad o estabilidad reconocida por la ley” por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o por no encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; elementos que, en conjunto, sirvieron para decretar el cese de la relación laboral con apego al **principio de estricta legalidad, conforme fue emitido con sujeción absoluta a la facultad discrecional establecida en el artículo 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015**, resguardándose en todo momento el derecho de “impugnación” a favor de la demandante, el cual se hizo efectivo con la interposición del recurso de reconsideración en contra del acto impugnado (cfr. 22-24 del expediente judicial).

Actividad Probatoria.

Con el objeto de acreditar las razones de hecho sobre las cuales descansa su demanda, la recurrente adujo durante la etapa correspondiente, entre otras pruebas, la copia autenticada de la Resolución Administrativa 348-2019 de 22 de noviembre de 2019.

Producto de lo antes indicado, y en consecuencia del material probatorio aportado, y no sustentatorio de la pretensión de la accionante, este Despacho estima que en el presente proceso la recurrente **no cumplió con su obligación de probar los datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas en la que sustenta su pretensión, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial**; deber al que se refirió la Sala Tercera en su Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.**

‘Artículo 784. **Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...**’ (La negrita corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, es **la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *‘en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones

Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia,
1997. Pág. 399)...”

Por las razones expuestas, la Procuraduría de la Administración solicita a los Honorables Magistrados declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa 348-2019, de 22 de noviembre de 2019, confirmada mediante Resolución Administrativa 408-2019, de 18 de diciembre de 2019, emitidas por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, y en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 223-20