

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

Vista Número 218

Panamá, 26 de febrero de 2019

La Licenciada Elvia E. Fuentes, quien actúa en nombre y representación de **Dalia Esther Batista Vásquez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 592-17 de 9 de noviembre de 2017, emitida por el **Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

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; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

De acuerdo con las constancias que reposan en autos, mediante la Resolución Administrativa 592-17 de 9 de noviembre de 2017, el Director General del Banco de Desarrollo Agropecuario, dio por finalizada la relación laboral con **Dalia Esther Batista Vásquez** quien ocupaba el cargo de Ingeniera Agrónoma III, en la Gerencia Regional de Colón (Cfr. foja 27 y su reverso del expediente judicial).

En contra de tal medida, la recurrente promovió un recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto por medio de la Resolución Administrativa 263 -17 de 16 de noviembre de 2017, que mantuvo en todas sus partes el acto original y le fue notificado a **Batista Vásquez** el 5 de diciembre de 2017, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 28 y su reverso del expediente judicial).

El 2 de febrero de 2017, **Dalia Esther Batista Vásquez**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera, la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 592-17 de 9 de noviembre de 2017, así como su acto confirmatorio; la cual resuelve dar por finalizada la relación laboral a partir del 13 de noviembre de 2017 (Cfr. fojas 2-3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la abogada de **Dalia Esther Batista Vásquez** manifiesta que los profesionales de las ciencias agrícolas, como es el caso de su representada, sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica y en estos casos intervendrá el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Agrega que, en su opinión, la resolución objeto de reparo, por la cual el Banco de Desarrollo Agropecuario dio por finalizada la resolución laboral con su representada, fue emitida de manera arbitraria por el Gerente General de la entidad demandada, violando el debido proceso (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.

En esta ocasión reiteramos lo manifestado en la **Vista 560 de 14 de mayo de 2018**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la recurrente ya que una vez examinada la solicitud realizada por **Dalia Esther Batista Vásquez**, en la que fundamenta su pretensión, este

Despacho considera que la misma debe ser desestimada por el Tribunal, por las razones de hecho y de Derecho que exponremos a continuación.

Según se desprende de la Resolución Administrativa 263-17 de 16 de noviembre de 2017, confirmatoria del acto acusado de ilegal, **Dalia Esther Batista Vásquez** ocupaba el cargo de Ingeniera Agrónoma III (3) (Cfr. foja 28 y su reverso del expediente judicial).

En ese sentido, es importante **insistir** que tanto en la mencionada Resolución Administrativa 592-17 de 9 de noviembre de 2017, acusada de ilegal, como en el informe de conducta de la entidad demandada, se dejó plasmado lo siguiente: ***“...Que el artículo 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario, establece que, excepcionalmente, el Gerente General podrá dar por finalizada la relación 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 40 semanas”***... (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 28, 49 y 50 del expediente judicial).

Igualmente, es importante **reiterar** que del informe de conducta del Banco de Desarrollo Agropecuario se desprende lo que a continuación se transcribe:

“ ...

El numeral 8 del artículo 15 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, establece las funciones del Gerente General: ‘8. Nombrar, destituir, trasladar y conceder licencia 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 sueldo de acuerdo con la estructura organizativa emitir las demás acciones de personal’.

...

Consideramos importante señalar a ese despacho judicial, que el Banco de Desarrollo Agropecuario no se encuentra actualmente incorporado actualmente a la Carrera Administrativa, siendo la Ley 17 de 21 de abril del 2015 que reorganiza la entidad, la

regulación especial para las acciones de personal que se adopten dentro del Banco.

De esta forma, el Gerente General del Banco está facultado, por una norma legal especial, para aplicar de forma excepcional la finalización extraordinaria de relación laboral.

...

La decisión del Banco de finalizar la relación laboral de manera excepcional con la señora Dalia Esther Vásquez no es más que una acción administrativa revestida de legalidad, por el artículo 6 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario, desarrollado por el Título IV 'Retiros de la Administración Pública' y el artículo 60 'Finalización Extraordinaria' del Reglamento Interno aprobado por la Junta Directiva mediante la Resolución 028-2016 y Resolución No.29-2017 de 6 de diciembre de 2017, por lo que, el acto administrativo atacado es legal.

Es oportuno aclarar que la finalización de la relación laboral no debe confundirse con la figura de destitución, ya que la última conlleva un proceso disciplinario, en el que una concluido se aplica una sanción, precedida de una investigación que de acuerdo al resultado de las faltas recaerá en la aplicación disciplinaria de leve a muy grave, lo que llevaría a una destitución directa, pero en el caso que nos ocupa reiteramos es la decisión unilateral de terminar una relación laboral con el banco.

...

En el caso que nos ocupa Dalia Esther Batista Vásquez, no se aplicó un proceso disciplinario, no fue destituida de su cargo en razón de una sanción por motivos de conducta contra el reglamento interno, estamos ante la figura de finalización de la relación laboral de un servidor público permanente o no del Banco, amparados en la normativa vigente del Banco, conforme a la cual se pagará una indemnización de una semana de sueldo por cada año de trabajo, de manera que el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario cumplió con el debido proceso, utilizando las herramientas legales a su disposición, lo que nos lleva a concluir que la Resolución Administrativa 592-17 de 9 de noviembre de 2017, y su acto confirmatorio, la Resolución 263-17 de 16 de noviembre de 2017, son actos administrativos revestidos de legalidad" (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 50 a 52 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, **vale la pena acotar** que tal como lo explicó el Banco de Desarrollo Agropecuario en el mencionado acto administrativo, el Gerente General de la entidad está facultado para dar por finalizada la relación laboral de un servidor público permanente del banco y fue en efecto lo que se hizo en el caso que nos ocupa, pues para destituir a **Dalia Esther Batista Vásquez** de su cargo no era necesario recurrir a ningún procedimiento interno que no fuera otro que el de notificarle de la resolución administrativa acusada de ilegal, y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, permitiéndole, la presentación del respectivo medio de impugnación, con lo que agotó la vía gubernativa.

En otro orden de ideas, es importante **resaltar** que no puede perderse de vista que la accionante no ha demostrado que accedió al cargo de Ingeniera Agrónoma III (3), sobre la base del sistema de méritos lo que nos permite establecer que **Dalia Esther Batista Vásquez** no gozaba de estabilidad laboral, ni acreditó que estaba amparada bajo la Carrera Administrativa y/o Agrónoma, de manera que puede concluirse que la decisión contenida en el acto objeto de controversia, estuvo ceñida a Derecho, particularmente en lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario: *“Finalización extraordinaria de la relación laboral. Excepcionalmente, el gerente podrá dar por finalizada la relación laboral de un servidor público permanente del banco, aun cuando no exista causa justificada...”* (Cfr. foja 50 del expediente judicial).

De igual forma, **se colige** que la incorporación de un ciudadano panameño al régimen de carrera de la función pública, es una protección que la Constitución Política de la República otorga a los mismos, a efectos de garantizar que su selección, su permanencia y ejecución de las funciones inherentes al cargo, sea de acuerdo a las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública, basada en la igualdad de trato y oportunidad de desarrollo

económico, social y moral para todos los servidores públicos, sin discriminación alguna; el incremento de la eficiencia de los servidores públicos y de la Administración Pública en general; equidad y justicia en la administración de los recursos humanos al servicio del Estado; y la competencia, lealtad, honestidad y moralidad del servidor público en sus actos públicos y privados.

En tal caso, es evidente **resaltar que no todos los servidores públicos de una institución que se incorpore al régimen de carrera de la función pública quedan ipso facto, amparados por dicha Carrera.** Para ello, sus servidores deben pasar por los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que les permita su eventual acreditación al puesto de carrera, incorporándose de manera ordenada y gradual, una vez cumplidos los requisitos establecidos en dichos procedimientos conforme lo dispone la Ley. En tal sentido, resulta peligroso sostener que basta la obtención del certificado de idoneidad para el ejercicio de una profesión, para señalar que dicha situación la habilita automáticamente para ocupar un cargo público, cuando este es uno de los tantos elementos a evaluar para determinar las competencias de la persona que aspira a ejercer dicha función.

De acuerdo al Diccionario del Español Jurídico, editado por la Real Academia Española de la Lengua y el Consejo General del Poder Judicial, antes citado, observamos a página 892, el concepto de “idoneidad”, el cual es definido como “*1. Gral. Calidad de idóneo, adecuado o apropiado para algo.*”

En esa línea de pensamiento, es importante **destacar** que la razón de ser para que el constituyente estableciera un régimen de carrera de las funciones públicas, es que las mismas deben ser desarrolladas por servidores con capacidad y eficiencia, teniendo en cuenta los intereses del servicio público, apartado de los compromisos e influencias políticas, para lo cual es necesario establecer como norma, que los funcionarios se vinculen mediante un sistema de selección objetiva, que su promoción sea el resultado de una evaluación imparcial teniendo en cuenta

los méritos, y que la permanencia en el cargo público esté protegida, de tal forma, que su desvinculación sea en razón de causas legalmente determinadas por el legislador.

En ese sentido, es importante **resaltar** que el principio regente dentro de cualquier régimen de carrera, es precisamente el de méritos, es decir, que **el acceso a cargos de carrera, su permanencia y ascenso estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas, experiencia, buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta del servidor público que pertenezcan a ella, y la de los aspirantes a ingresar en la misma.**

En un caso similar al que se analiza, el Tribunal en la Sentencia de 26 de abril de 2016, se pronunció en los siguientes términos:

“ ...

Cabe agregar que, en este caso la Administración se encuentra representada por la Autoridad nominadora, que es el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, a quien el numeral 15 del artículo 31 del Decreto Ley No.1 de 13 de febrero de 2008 le faculta remover al personal bajo su inmediata dependencia; no requiriendo la realización de un procedimiento disciplinario para ello, reiteramos, cuando el funcionario no se encuentra bajo el amparo del derecho a la estabilidad.

Por las razones expuestas, no se encuentra probado el cargo de violación directa por omisión, alegado por la parte actora...de la Resolución N°097 de 22 de noviembre de 2010, que consagra el derecho a la estabilidad de los servidores públicos aduaneros, **toda vez que no consta en el expediente que el señor..., haya adquirido dicho derecho a la estabilidad en el cargo, así como tampoco prospera el cargo de violación del artículo... del mismo cuerpo legal, por las causas señaladas.**

De igual forma, no se encuentran llamados a prosperar los cargos de violación alegados por la parte actora de los artículos..., 99... de la Resolución N°097 de 22 de noviembre de 2010, relativos al procedimiento disciplinario, la aplicación de medidas disciplinarias y el campo de aplicación del Reglamento Interno de la entidad demandada; toda vez que, la destitución se fundamentó en la facultad discrecional de la

Autoridad nominadora, tal como se observa en la motivación del acto impugnado, en estricto apego con la ley de Aduanas.

Toda vez que los cargos de violación alegados por la parte actora no acreditan la ilegalidad de la Resolución Administrativa No.380 de 10 de octubre de 2014, que se recurre, **no es procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas.**

DECISIÓN DE LA SALA

En mérito de lo expuesto, la **Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No.380 de 10 de octubre de 2014, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, así como tampoco lo es su acto confirmatorio y, por lo tanto, NO ACCEDE a las pretensiones del demandante**" (Lo destacado es nuestro).

III. Actividad Probatoria.

En el proceso en estudio, el Tribunal expidió el Auto 214 de 19 de julio de 2018, en el que se admitieron a favor de la demandante, entre otros, los siguientes documentos públicos: La Resolución Administrativa 592-17 de 9 de noviembre de 2017 y la Resolución Administrativa 263-17 de 16 de noviembre de 2017, ambas emitidas por la Gerencia General del Banco de Desarrollo Agropecuario (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

De igual forma, el Tribunal **admitió como prueba de informe a favor de la parte actora y aducida por la Procuraduría de la Administración**, la copia autenticada del expediente administrativo de la señora **Dalia Esther Batista Vásquez**, que guarda relación con la Resolución Administrativa 592-17 de 9 de noviembre de 2017, dictada por la Gerencia General del Banco de Desarrollo Agropecuario (Cfr. fojas 68-69 del expediente judicial).

La Sala Tercera a través del Oficio 257 de 6 de febrero de 2019, solicitó la copia autenticada del expediente administrativo de **Batista Vásquez** a la entidad

demandada, el cual fue remitido a través de la Nota G.G.N. 122-19 de 11 de febrero de 2019 (Cfr. fojas 89-90 del expediente judicial).

En ese escenario al revisar la documentación enviada por el Banco de Desarrollo Agropecuario, nos pudimos percatar que no existe elemento alguno que haga variar el criterio de este Despacho, vertido en la Vista 560 de 14 de mayo de 2018.

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Dalia Esther Batista Vásquez como sustento de su pretensión, ni desvirtúan la presunción de legalidad del acto acusado**, de ahí que este Despacho estima que la actora no asumió en forma correcta **la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia 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...’
(El subrayado corresponde a esta Sala).

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).

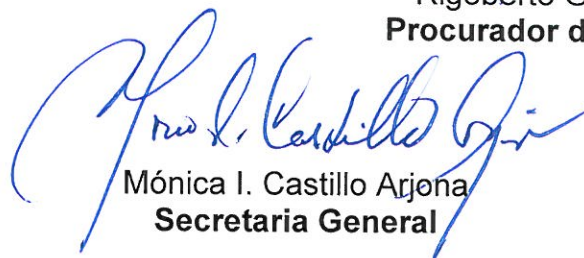
En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor'*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que la recurrente cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por **Dalia Esther Batista Vásquez**; esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 592-17 de 9 de noviembre de 2017, emitida por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario**.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General