



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 849

Panamá, 25 de junio de 2021

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

La firma forense Candanedo, Jaramillo & Walker, actuando en nombre y representación de **Yanela Gabriela Pinzón Herrera**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 347-2019 de 22 de noviembre de 2019, emitida por **el Banco de Desarrollo Agropecuario**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Señor 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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** Es un hecho, por tanto se acepta (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Sexto:** No es un hecho, por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

La firma forense que representa a la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 34, 35, 52 (numeral 4) y el 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales señalan respectivamente, que contienen los principios que informan al procedimiento administrativo general; en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las decisiones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos; se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal; y la motivación de los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 5-9 del expediente judicial);

**B.** El artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, que establece las garantías judiciales de toda persona (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

**C.** El artículo 14 de la Ley 14 de 1976, que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual señala que todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicias (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

**D.** Los artículos 1, 7 y 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que reforma la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, los cuales indican respectivamente, que se declara de interés social, el garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos, deberes y libertades fundamentales de las personas con discapacidad y sus familias, mediante las medidas de inclusión e integración; es obligación fundamental del Estado, todas las medidas que sean necesarias para garantizar de forma efectiva, la inclusión social, la integridad, la

libertad y seguridad de todas las personas con discapacidad; y que 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 (Cfr. fojas 12-16 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

La lectura del expediente que ocupa nuestra atención, permite establecer que mediante la Resolución Administrativa 347-2019 de 22 de noviembre de 2019, el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, dio por finalizada la relación laboral con **Yanela Gabriela Pinzón Herrera**, quien ocupaba el cargo de Coordinador de Planes y Programas con funciones de Administrador, en la Gerencia Regional de Veraguas (Cfr. foja 19 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 409-2019 de 2 de diciembre de 2019, que mantuvo en todas sus partes el acto original y le fue notificada a **Pinzón Herrera**, el 3 de enero de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 20 y su reverso del expediente judicial).

El 29 de enero de 2020, **Yanela Gabriela Pinzón Herrera**, actuando por medio de su apoderado 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 347-2019 de 22 de noviembre de 2019, así como su acto confirmatorio, y que como consecuencia de lo anterior, se ordene al Banco de Desarrollo Agropecuario su reintegro, al cargo que ocupaba en dicha entidad (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente, manifiesta entre las normas infringidas, que se ha violado de manera directa por omisión, los

artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, ya que la entidad demandada, al emitir el acto administrativo cuestionado, es decir, la Resolución Administrativa 347-2019 de 2 de diciembre de 2019, lo hizo sin apego al principio de legalidad; además, señala el abogado de la parte actora, que dicha resolución no estuvo motivada, no se explicaron las razones por la cual el Banco de Desarrollo Agropecuario, terminó la relación laboral con su representada (Cfr. fojas 5-9 del expediente judicial).

De igual manera, señala el abogado de **Yanela Gabriela Pinzón Herrera**, que se ha violado de manera directa por omisión, el artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016 (que adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999), pues a pesar que la demandante acreditó en su expediente de Recursos Humanos, que su hijo padece de dos (2) discapacidades (trastorno de neurodesarrollo y trastorno semántico-pragmático de lenguaje), la misma fue desvinculada de su puesto de trabajo (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la firma forense que representa a **Yanela Gabriela Pinzón Herrera**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Según se desprende de la Resolución Administrativa 409-2019 de 2 de diciembre de 2019, confirmatoria del acto acusado de ilegal, **Yanela Gabriela Pinzón Herrera**, ocupaba el cargo de Coordinador de Planes y Programas con funciones de Administrador en la Gerencia Regional de Veraguas (Cfr. foja 20 y su reverso del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que tanto en la mencionada Resolución Administrativa 347-2019 de 22 de noviembre de 2019, acusada de ilegal, como en la confirmatoria, se dejó plasmado que el Gerente General en su condición de administrador del Banco de Desarrollo Agropecuario, es el responsable de la

condición técnica y administrativa de la institución, y como parte de sus atribuciones está la conducción del personal a su cargo, con base a sus facultades legales, según lo dispone el artículo 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, el cual dispone:

**“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) (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).**

Igualmente, de las constancias procesales se puede advertir que, el Banco de Desarrollo Agropecuario, finalizó su relación laboral con Yanet Gabriela Pinzón Herrera, con sustento en:

“ ...

**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, sancionar, 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 este despacho judicial, que el Banco de Desarrollo Agropecuario no se encuentra actualmente incorporado a la Carrera Administrativa, por lo tanto, no nos puede regir la ley 9 del 20 de junio de 1994, por lo cual se establece y regula la Carrera Administrativa ni sus modificaciones. Siendo de esta manera, la Ley 17 de 21 de abril del 2015 que reorganiza la entidad y el Reglamento Interno, las regulaciones especiales para las acciones de personal que se adopten dentro del Banco.

De esta manera, **el Gerente General del Banco está facultado por una norma legal especial, para aplicar de forma excepcional la finalización extraordinaria de la relación laboral, que no amerita un procedimiento administrativo sancionador previo.**

La decisión del Banco de finalizar la relación laboral de manera excepcional con la señora Yanela Gabriela Pinzón Herrera, no es más que una acción administrativa revestida de legalidad y amparada bajo el artículo 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario y desarrollado por el título IV 'Retiros de la Administración Pública' en el artículo 60: 'Finalización Extraordinaria' del Reglamento Interno aprobado por la junta directiva mediante Resolución 028-2016 de 16 de noviembre 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 la destitución, ya que esta última, conlleva una causal debidamente fundamentada como está establecido en el Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario en el título IV 'Retiros de la Administración Pública' (sic), en su artículo 59, pero en este caso, reiteramos, es la decisión unilateral de terminar una relación laboral con el Banco.

...

En el caso de la señora Yanela Gabriela Pinzón Herrera, no se aplicó un procedimiento disciplinario, no fue destituida de su cargo en razón de una sanción por motivos de conducta contra el reglamento interno, sino que estamos ante la figura de finalización extraordinaria de la relación laboral de un servidor público permanente del Banco, amparado en la normativa vigente, conforme a la cual se pagará una indemnización de una semana de sueldo por cada año laborado, de manera que el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario cumplió el debido proceso, utilizando una facultad legal, lo que nos lleva a concluir que la Resolución Administrativa 347-2019 de 22 de noviembre de 2019 y su acto confirmatorio la Resolución Administrativa 409-2019 del 2 de diciembre de 2019, son actos administrativos revestidos de legalidad" ( Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 35 a 39 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, reiteramos 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 de la institución y fue en efecto lo que se hizo en el caso que nos ocupa, pues para destituir a **Yanela Gabriela Pinzón Herrera** 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, respecto al fuero laboral que alega la actora la amparaba en calidad de persona discapacitada de acuerdo a la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, consideramos pertinente señalar lo dispuesto en el artículo 45-A de la Ley en comento, modificado por el artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que puntualiza lo siguiente:

**“Artículo 54.** Se adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999, así:

**Artículo 45-A.** La persona con discapacidad, padre, madre, 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 de la relación 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 cargo de confianza.**

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. página 19 de la Gaceta Oficial 28046-B de 6 de junio de 2016).

De la disposición legal antes citada, esta Procuraduría advierte que la misma señala de manera expresa que se encuentran exceptuados de dicho fuero los *“funcionarios nombrados en cargos de confianza”*, tal como ocurrió en el caso que ocupa nuestra atención; ya que tal como consta en los actos administrativos cuya ilegalidad se impugna, la ahora accionante, **Yanela Gabriela Pinzón Herrera**, fue removida del cargo de Coordinador de Planes y Programas con funciones de Administrador en la Gerencia Regional de Veraguas, mismo que **por la naturaleza**

**de sus atribuciones y asignaciones, equivale a un puesto de confianza, toda vez que está sometido a las asignaciones delegadas por el titular de ese departamento.**

De igual manera, esta Procuraduría considera importante acotar que en materia administrativa rige el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, y como quiera que las pruebas que aporta el apoderado judicial de la recurrente con el libelo de demanda para demostrar la discapacidad que alega padece su hijo, fue presentada en copia simple, la misma carece de todo valor probatorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial, referente a los requisitos de la documentación que se proporciona al proceso, razón por la cual concluye este Despacho que la pretensión de la accionante debe ser desestimada (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

Al respecto, **no podemos perder de vista** que el documento aportado por la actora, visible a fojas 22-23 del expediente judicial, a través de la cual busca comprobar la discapacidad de su hijo, **no es el documento idóneo que establece la ley para acreditar dicha condición en una persona**, pues el mismo **no constituye la certificación que emite la Secretaría Nacional de Discapacidad detallando el tipo de discapacidad y demás parámetros exigidos**, tal como lo consagra el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, que modifica el reglamento del procedimiento de conformación y funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los baremos nacionales y el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, norma que en su contenido dispone lo siguiente:

**“Artículo 2.** El artículo 3 del Reglamento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad queda así:

**Artículo 3.** La certificación de la discapacidad es el acto administrativo mediante el cual la SENADIS acredita que una persona tiene discapacidad, ya sea



**física**, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral; de conformidad con los parámetros y pautas establecidas en los baremos nacionales, los criterios y procedimientos legalmente establecidos.” (La negrita es nuestra).

Sobre este punto, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, indicó lo siguiente:

“...

Que, respecto de las pruebas documentales aportadas y las normas jurídicas que utilizó la recurrente como fundamento legal para solicitar reconsideración de la decisión tomada por el Pleno del Tribunal como autoridad nominadora, se concluye que **tales documentos no cumplen con los presupuestos exigidos por la Ley 42 de 1999**, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, reformada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, **especialmente porque no especifican el grado de severidad de la enfermedad de la progenitora de la accionante, que pudiera servir de sustento para demostrar que la decisión tomada por este tribunal haya socavado ciertos derechos establecidos por la ley de discapacidad.**” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **que NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 347-2019 de 22 de noviembre de 2019, emitida por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

#### IV. Pruebas.

4.1. Este Despacho **objeta** la admisión de la prueba de oficio visible de fojas 16-17 del expediente judicial.

Nuestra objeción se sustenta en el hecho que dicha prueba de oficio fue propuesta por el accionante con la finalidad de **incorporar al proceso elementos que debieron ser diligenciados ante el Banco de Desarrollo Agropecuario y la Caja de Seguro Social**; por consiguiente, **éstos debieron ser peticionados por**

ella misma, recurriendo para tal fin a la presentación de memoriales y/o solicitudes respectivas.

Al no hacerlo, o al menos no haber demostrado siquiera los intentos que realizó para conseguir la información que ahora solicita, la recurrente aspira trasladar al Tribunal la carga de la prueba; misma que debe ser asumida por ésta de acuerdo con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, conforme al cual *“incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables”*; máxime si la demandante estima que constituyen documentos y certificaciones convenientes para el argumento de su defensa.

Sobre el particular, la Sala Tercera en el **Auto 67 de 24 de febrero de 2016**, manifestó lo siguiente:

**“No se admite como prueba de informe aducida por la parte actora el examen clínico... con fundamento en el artículo 784 del Código Judicial, según el cual ‘incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’, lo que implica que el demandante tenía la carga probatoria de aportarlo.”**  
(La negrita es nuestra).

El criterio anterior fue reiterado por el Tribunal en el **Auto de Prueba 41 de 30 de enero de 2017**, en el que expresó lo que a continuación se transcribe:

“...  
**NO SE ADMITEN, el resto de las solicitudes de certificación requeridas por el apoderado judicial...** para que por intermedio de este Tribunal la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Patronato del Hospital Santo Tomás informe sobre los puntos C, D, E, F, y G, de la prueba de informe, en virtud que el artículo 784 del Código Judicial es claro al disponer que es deber de quien demanda aportar las pruebas que estime favorezcan a su pretensión. Por lo tanto, la petición formulada desnaturaliza el Principio de Igualdad de las Partes, al pretender que sea la Sala quien logre aportar a este proceso los documentos que servirán para decidir esta causa.” (La negrita es nuestra).

De igual manera, la Sala Tercera a través del **Auto de 17 de abril de 2009**, **señaló lo siguiente:**

“...no sin antes realizar un análisis minucioso a cada uno de los elementos probatorios que se evidencien dentro del presente infolio, ello, aparejado de la consideración de **lo expuesto en nuestra legislación en materia de pruebas y sobre su legitimidad, en concomitancia del Principio de la Universalidad de las Pruebas**; sino, que se ha hecho ostensible la incurrancia en ciertas actitudes que, a la postre, **se tornan impropias al procedimiento y debido proceso**, propiamente, claro está, no es que con ello queramos pretender adelantar juicios que vendrían a ser propios del fondo del proceso, pero si para que sirvan de *docencia* a cada uno de nuestros lectores.

Tal y como anotáramos en el párrafo anterior, algunos de los detalles calificados como negativos en un proceso y que por ende, no podríamos dejar en el tintero es que **es esencial que la parte que pretenda que una o varias pruebas consten en el proceso previo a su desenlace, las enuncie, aduzca, presente o peticione oportuna y claramente; pues, salvo los casos que la Ley prevé, mal puede pretender que sea la Sala o el Juzgador quien se la logre cuando le corresponde a la propia parte la carga de la prueba, ya que, de incurrirse en ello, es decir, que esta Corporación de Justicia sea quien obtenga sus pruebas, se estaría atentando esencialmente contra el Principio de Igualdad de las Partes y, además, dejaría de manifiesto el desconocimiento de lo expuesto en el artículo 784 del Código Judicial, lo cual no pretende hacer esta Sala, máxime cuando en ocasiones se ha podido colegir que la parte que accede con tal actitud, encima hace más gravosa su conducta, no enunciando claramente lo que pide sea requerido por el Tribunal de la causa a otras instancias o dependencias, indistintamente de su naturaleza.”** (La subraya es de la Sala y lo destacado es nuestro).

**4.2.** De igual manera, se **objetan** los documentos visibles de fojas 22 a 23 del expediente judicial, pues los mismos fueron presentados en copia simple, incumpliendo el requisito de autenticidad preceptuado en el artículo 857 del Código Judicial.

4.3. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente de personal de **Yanela Gabriela Pinzón Herrera**, que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en la institución demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la actora.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 131-2020