

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 030

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 5 de enero de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Eduardo Caballero Rochester, quien actúa en nombre y representación de **Marleny Yamileth Castillo Rodríguez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 249-2020 de 5 de octubre de 2020, emitida por el **Banco de Desarrollo Agropecuario**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.**

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

**Cuarto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

El apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 1 y 4 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 que contemplaban, respectivamente, el

derecho a estabilidad a los servidores públicos con más de dos (2) años de servicio continuo; y el pago de una indemnización (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial);

B. El artículo 3 del Código Civil que dispone que las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

C. El artículo 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece la obligación de motivar los actos administrativos (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial);

D. El artículo 32 de la Constitución Política que indica que nadie podrá ser juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales ni más de una (1) vez por la misma causa penal, política o disciplinaria (Cfr. foja 6 del expediente judicial); y

E. El artículo 137 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, cuyo contenido es el del artículo 138, el cual enumera los derechos de los servidores públicos (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

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

De la lectura del expediente que nos ocupa, se tiene que el acto acusado lo constituye la Resolución Administrativa 249-2020 de 5 de octubre de 2020, emitida por el Banco de Desarrollo Agropecuario, a través de la cual se da por finalizada la relación laboral con **Marleny Yamileth Castillo Rodríguez** del cargo de Jefe de Transporte con funciones de Oficial de Ventas de Bienes Patrimoniales en el Departamento de Bienes Patrimoniales que ejercía en esa entidad (Cfr. foja 17 y reverso del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la accionante interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue

decidido mediante la Resolución Administrativa 270-2020 de 16 de octubre de 2020, misma que mantuvo en todas sus partes el acto original y que le fue notificada el 30 de octubre de ese año, quedando agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 18 y reverso del expediente judicial).

El 30 de diciembre de 2020, **Marleny Yamileth Castillo Rodríguez**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que la actora solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución administrativa acusada; así como su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en el Banco de Desarrollo Agropecuario y, por ende, se proceda al pago de los salarios que haya dejado de percibir (Cfr. fojas 2-3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la recurrente argumenta que estaba amparada por la Ley 127 de diciembre de 2013, por lo que, a su juicio, no podía ser desvinculada de la Administración Pública. Agrega, que el acto objeto de controversia, no está debidamente fundamentado; y, además, solicita el pago de la prima de antigüedad a la que alega tiene derecho (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de **Marleny Yamileth Castillo Rodríguez**, 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.

Antes de proceder al análisis de la acción en examen, debemos manifestar que el abogado de la accionante señala que con la emisión del acto objeto de controversia, se vulneraron los artículos 1 y 4 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013; sin embargo, la misma fue derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, por lo que resulta jurídicamente improcedente alegar como infringidas disposiciones que no se encontraban vigentes al momento de la expedición de

la Resolución Administrativa 249-2020 de 5 de octubre de 2020, cuya legalidad se cuestiona.

Lo anotado trae como consecuencia, que lo petitionado por la recurrente se encuentre desprovisto de un sustento que viabilice su causa de pedir, debiendo derivar de ello, en un rechazo a todas sus solicitudes.

Aclarado lo anterior, debemos indicar que de acuerdo al contenido de la Resolución Administrativa 249-2020 de 5 de octubre de 2020, acto original y de la Resolución Administrativa 270-2020 de 16 de octubre de 2020, confirmatoria de aquélla, **Marleny Yamileth Castillo Rodríguez**, ocupaba el cargo de Jefe de Transporte con funciones de Oficial de Ventas de Bienes Patrimoniales en el Departamento de Bienes Patrimoniales de esa entidad (Cfr. fojas 17 y 18 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que en la mencionada Resolución Administrativa 270-2020 de 16 de octubre de 2020, que decidió el recurso de reconsideración interpuesto por la accionante en contra del acto original, se señaló que: “...**no existe registro de que la recurrente haya realizado al momento de su nombramiento un concurso de méritos a fin de que compitiera, mediante exámenes, en igualdad de condiciones con otras personas interesadas en el cargo en que fue nombrada dentro del Banco de Desarrollo Agropecuario...Que se trata de una decisión discrecional del Gerente del Banco, que se encuentra revestida de legalidad, pues la figura jurídica utilizada en este caso proviene de una ley vigente...la cual faculta al Gerente General para poner fin a una relación laboral del personal bajo su dependencia, sin requerir para ello de alguna autorización o tener que utilizar la figura de un proceso disciplinario...**” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 18 y reverso del expediente judicial).

Explicado lo que precede, el regente del **Banco de Desarrollo Agropecuario** expidió la Resolución Administrativa 249-2020 de 5 de octubre de

2020, objeto de controversia, basándose en el artículo 66 de la Ley 17 de 2015, que expresa: *“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 de esta Procuraduría) (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Así las cosas, contrario a lo planteado por la accionante, la medida adoptada en el acto acusado de ilegal, se trató de una decisión discrecional del Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, facultad que se encuentra contemplada en el artículo mencionado en el párrafo que antecede, por lo tanto, no se requería alguna autorización para proceder en tal sentido o tener que instaurar un proceso disciplinario en contra de **Marleny Yamileth Castillo Rodríguez** (Cfr. fojas 17 y 18 del expediente judicial).

A fin de profundizar un poco más respecto al tema en debate, nos permitimos traer a colación la Sentencia de 31 de agosto de 2018, proferida por la Sala Tercera, que, en un caso similar al que hoy ocupa nuestra atención, esbozó:

**“Es de lugar destacar que, no se observa en el expediente que la parte actora haya pasado por algún procedimiento de selección de personal, por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba, por lo que se trata de un servidor público de libre nombramiento y remoción, quedando su cargo bajo la potestad discrecional de la Administración, y no requiriendo un procedimiento administrativo sancionador para removerlo.**

Aunado a lo anterior, debemos advertir que las evaluaciones de desempeño realizadas al funcionario y que constan en el expediente no responden a un concurso de méritos para ocupar un cargo, sino al desempeño mostrado para el periodo contratado, por lo que no debe confundirse como una evaluación que busca calificar su desempeño como aspirante al cargo que ejercía.

En este sentido, **la remoción y desvinculación del cargo de la demandante se fundamenta**, tal como se observa en el acto administrativo demandado, **en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora**, ya que el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, derecho inherente de los de servidores públicos de carrera. En estos casos la Administración puede ejercer la facultad de resolución 'ad nutum', es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad." (El resaltado es nuestro).

En abono, vale la pena mencionar que para la causa en estudio, cobran relevancia los artículos 15 (numeral 8) y 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario; la cual, refiriéndose a las atribuciones del Gerente General, establece lo siguiente:

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

....  
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." (El resaltado es nuestro).

**"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."

Por otro lado, y contrario a lo señalado por el apoderado especial de la demandante, en la esfera administrativa **sí se cumplió con el principio de debida motivación**, y es que, tal como se aprecia en el acto objeto de reparo, y su acto confirmatorio, se indicaron claramente las razones por las cuales se dio por finalizada la relación laboral con **Marleny Yamileth Castillo Rodríguez** del cargo que ocupaba en el Banco de Desarrollo Agropecuario, y el fundamento de derecho

que amparaba tal decisión, cumpliéndose de esta forma lo establecido en el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, que expresa:

**“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 dictamen de organismos consultivos; y
4. Cuando así se disponga expresamente por la ley.”

Por tanto, en el expediente judicial puede constatarse que en la esfera administrativa, se motivó en debida forma y se consignaron las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento de la actora, observando los presupuestos establecidos en el precitado artículo, pues, por una parte, se realiza la debida explicación jurídica acerca de las razones que llevaron a la autoridad nominadora a adoptar tal medida; y por la otra, se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyan la decisión (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

En este marco, es importante anotar que a la accionante **se le respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en expediente judicial.**

**Adicionalmente, resaltamos que Marleny Yamileth Castillo Rodríguez tuvo pleno acceso en la vía gubernativa a la tutela de todos sus derechos; ya que una vez emitida la resolución objeto de reparo, pudo presentar un recurso de reconsideración en su contra, mismo que al ser decidido en tiempo oportuno le permitió acudir a la vía jurisdiccional a presentar la demanda que hoy ocupa nuestra atención** (Cfr. fojas 17 y 18 del expediente judicial).

Igualmente, debe tenerse presente que los cargos que ocupó la recurrente durante sus años de servicio en el **Banco de Desarrollo Agropecuario** no se encontraban sujetos al régimen de Carrera Administrativa, ni existe constancia alguna que demuestre que la actora haya accedido a alguno de ellos por concurso,

de ahí que la hoy demandante no gozaba de estabilidad, por lo que su condición era la de ser una funcionaria de libre nombramiento y remoción (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

En cuanto a la solicitud efectuada por la recurrente respecto al pago de la prima de antigüedad que alega le corresponde, estimamos que debe ser rechazada, debido a que tal derecho se peticiona de forma separada, es decir, que en una misma demanda no se puede requerir el pago de ese beneficio y el reintegro pues, son pretensiones que se excluyen entre sí (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Finalmente, esta Agencia del Ministerio Público debe señalar que dentro de las disposiciones que se dicen infringidas, **Marleny Yamileth Castillo Rodríguez**, ha incluido el artículo 32 de la Constitución Política de la República, sin tomar en consideración que **la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo no es competente para conocer sobre infracciones de normas propias del ámbito constitucional**; ya que en virtud de lo dispuesto por el artículo 97 del Código Judicial, al Tribunal colegiado sólo le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos, y conforme al numeral 1 del artículo 206 del Estatuto Fundamental y el artículo 86 del Código Judicial **es a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a quien le compete el control constitucional, motivo por el cual nos abstendremos de emitir criterio respecto de la supuesta violación de esa norma** (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En el marco de los hechos expuestos en los párrafos precedentes, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 249-2020 de 5 de octubre de 2020**, emitida por el **Banco de Desarrollo Agropecuario** y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones de la demandante.

#### IV. Pruebas.

1. Se **objeta** la documentación visible en las fojas 8, 9 y 10 del expediente de marras, por tratarse de fotocopia simple, que transgrede lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial que exige que la misma debe incorporarse al proceso en originales o en copias autenticadas.

2. Se **aduce** la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

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

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaría General**

Expediente 842021