

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 128

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 14 de enero de 2022

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Javier Ernesto Sheffer Tuñón, actuando en nombre y representación de **Axel Vega Adames**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 108-2021 de 22 de junio de 2021, emitido 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 un hecho; por tanto, se niega.

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 15 (numeral 8) y 66 de la Ley 17 de 23 de abril de 2015, “Que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario”, que en su orden, se refiere a las atribuciones del Gerente General de la entidad, entre las cuales se encuentra la de

destituir al personal de la institución; y a la finalización extraordinaria de la relación laboral por parte de éste a un servidor público permanente (Cfr. fojas 5-8 del expediente judicial);

B. Los artículos 34, 52 (numeral 4) y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que se refieren a los principios que informan el procedimiento administrativo general; que se incurre en vicio de nulidad absoluta cuando los actos son dictados con presidencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal; y que los actos que afecten derechos subjetivos serán motivados (Cfr. fojas 8-11 y 14 del expediente judicial).

C. El artículo 8 (numeral 1) de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, que aprueba la Convención Americana de los Derechos Humanos, que contiene las garantías judiciales (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial); y

D. El artículo 10 de 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”*, que establece que los profesionales idóneos al servicio del Estado solo podrán ser destituidos por razón de incompetencia física, moral o técnica (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial).

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

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución Administrativa No. 108-2021 de 22 de junio de 2021, emitida por el **Banco de Desarrollo Agropecuario**, mediante la cual se dio por finalizada la relación laboral con **Axel Vega Adames**, quien ejercía el cargo de Técnico de Recuperación de crédito con funciones de asistente de recuperación de crédito en la sucursal de Soná (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con la mencionada medida, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución Administrativa 120-2021 de 8 de julio de 2021, que mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal; pronunciamiento que fue notificado al actor el 11 de agosto de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 8 de octubre de 2021, **Axel Vega Adames**, 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 solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 108-2021 de 22 de junio de 2021, emitida por el **Banco de Desarrollo Agropecuario**, y que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba, así como el pago de los salarios caídos (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el actor señala que es un profesional de las Ciencias Agrícolas, por lo que al ser nombrado de manera permanente en una institución de fomento agropecuario, el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario debió consultar previamente al Consejo Técnico Nacional de Agricultura para declarar finalizada la relación laboral entre ambos, violentándose por tanto el debido proceso; por lo que su desvinculación no puede ser fundamentada en una facultad legal del regente de la entidad demandada (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial)

Frente a lo expuesto por el demandante, este Despacho procederá a analizar los cargos de infracción formulados en contra de la Resolución Administrativa No. 108-2021 de 22 de junio de 2021, emitida por el **Banco de Desarrollo Agropecuario**, advirtiendo que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el actor con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento jurídico.

Según consta en autos, el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario finiquitó el vínculo profesional con **Axel Vega Adames**, del cargo de Técnico de Recuperación de crédito con funciones de Asistente de Recuperación de Crédito en la Sucursal de Soná, recurriendo para ello a la facultad excepcional que le otorga el artículo 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, para finalizar de manera extraordinaria la relación laboral de los servidores públicos de la institución; ya que, tal como se indica en el informe de conducta, no existe registro que el demandante haya realizado al momento de su nombramiento un concurso de méritos u oposiciones, a fin que compitiera mediante exámenes, en igualdad de condiciones con otras personas interesadas en el mismo

cargo; por lo que debe entenderse que es un funcionario de libre nombramiento y remoción (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

El artículo 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, señala 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”.

Aunado a ello, resulta necesario traer a colación el contenido del artículo 794 del Código Administrativo, que señala que la determinación del periodo de un empleado no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo.

Con respecto a lo expuesto por el actor en su escrito de demanda, en cuanto al hecho que antes de proceder a la emisión del acto acusado de ilegal, la entidad demandada debió elevar una consulta al Consejo Técnico de Agricultura por ser un Licenciado en Administración de Empresas Agropecuarias, profesión protegida por la Ley 22 de 30 de enero de 1961; esta Procuraduría observa que tales argumentos carecen igualmente de sustento; ya que aquel tiene por finalidad vigilar y apoyar a todos los profesionales de las Ciencias Agrícolas en el ejercicio de sus funciones, pudiendo amonestarlos en forma verbal o por escrito, así como suspender temporal o indefinidamente los certificados de idoneidad de ese gremio en razón del incumplimiento de la ley y los reglamentos que rigen esa disciplina.

Sin embargo, en el presente proceso, es de suma importancia destacar que el actor no fue removido del cargo que ocupaba en la entidad demandada por haber incurrido en alguna de las causales de destitución que establece la ley en cuestión, lo que hubiera dado lugar a que ese organismo técnico pudiera entrar a investigar alguna falta que se le hubiera atribuido al accionante.

Por el contrario, el acto objeto de impugnación fue emitido por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario dando por finalizada la relación laboral con el hoy demandante, en virtud de la potestad discrecional de la autoridad nominadora, toda vez

que, el señor **Axel Vega Adames** ocupaba una posición de libre nombramiento y remoción; por lo que el cargo de infracción al artículo 10 de la Ley 22 de 1961, debe ser desestimado.

En cuanto al tema, la Sala Tercera, mediante la Sentencia de 13 de febrero de 2012, expresó lo siguiente:

“... ”

**Tampoco pueden tener lugar las alegaciones hechas en torno a la violación del contenido del artículo 10 de la Ley N°22 de 30 de enero de 1961, en concomitancia con el contenido del artículo 15 del Decreto N°265 de 24 de septiembre de 1968, por cuanto que, tanto tal Ley, como dicho Decreto no son el medio legislativo creado con normas que permitan a un profesional de las Ciencias Agrícolas gozar de estabilidad en el cargo que ostente por el sólo hecho de ser profesional en tal campo o ciencia.**

...

Por lo anotado vale decir que, cierto es que en la Ley N°11 de 1982, específicamente en su artículo 2 se dispuso que los profesionales de las ciencias agrícolas se regirían por lo que se denomina "Escalafón del Profesional de las Ciencias Agrícolas", que tal Ley establece y regula. Sin embargo, es importante que se tenga claro que una cosa, es el Escalafón mediante el cual se beneficiarían tales profesionales una vez cumplieren con los niveles académicos a que se hace referencia en dicha Ley y a los años de experiencia en tal campo y, otra cosa, es el deber que tiene quien ostente la calidad de funcionario público de regirse por un sistema o concurso de méritos para su ingreso al servicio de una entidad estatal, como se manda desde la propia Constitución Política, deber que hemos visto, no se ha cumplido en gran cantidad de casos que han cursado por esta Sala *-reiteramos-*, muy a pesar de que, si bien es cierto, ello forma parte de los objetivos anotados en el numeral 2 del artículo 3 de la aludida Ley N°11.

En otras palabras, cierto es que, a tenor de la precitada norma constitucional, tanto el nombramiento como la remoción de un funcionario público al servicio del Estado no debe ser potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, **pero no es menos cierto que cuando no se esté amparado por una carrera o Ley especial que haga clara alusión a la forma de ingreso al**

*servicio público de cualesquiera profesional, indistintamente del campo, arte o ciencia que ejerza, no se pueda tener su cargo o posición de aquellos denominados de libre nombramiento y remoción, pues ha quedado claro que si no se demuestra que el ingreso se diere previo cumplimiento de un concurso de méritos, requisito tan esencial que en estas casi dos (2) últimas décadas de nuestra vida republicana se ha procurado cumplir para que tengamos una administración pública con personal que cumpla con los estándares fijados para estos nuevos tiempos; no puede tener lugar la alegación de estabilidad e inamovilidad en el cargo que se ostente.”*

Por otro lado, y contrario a lo señalado por el apoderado especial del 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 en el acto confirmatorio, se indicaron claramente las razones por las cuales el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario dio por finalizada la relación laboral con **Axel Vega Adames, del cargo de Técnico de Recuperación de Crédito Agropecuario con funciones de Asistente de Recuperación de Crédito en la Sucursal de Soná**, 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. Veamos:

**“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 dio por finalizada la relación laboral con el hoy demandante, 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 tomar la decisión

impugnada; y por la otra, se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyan la decisión (Cfr. fojas 20 - 21 del expediente judicial).

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

Adicionalmente, resaltamos que el recurrente tuvo pleno acceso en la vía gubernativa a la tutela de todos sus derechos; toda vez que emitida la resolución objeto de reparo, pudo presentar un recurso de reconsideración en su contra, mismo que, al ser decidido, le dio la oportunidad de acudir a la vía jurisdiccional a presentar la demanda que hoy ocupa nuestra atención (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En cuanto al reclamo que hace el accionante en torno **al pago de los salarios caídos**, este Despacho estima que el mismo no resulta viable, toda vez que ese derecho, para ser reconocido a favor de **Axel Vega Adames, debe estar instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido** conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su **Sentencia de 24 de julio de 2015**, criterio reiterado en la **Sentencia 24 de mayo de 2017**, la cual hizo referencia de la siguiente manera:

“...  
8.- Relacionado con la solicitud del pago de salarios caídos, la sentencia del **24 de julio de 2015**, proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia llegó a indicar lo siguiente:

“...  
En consecuencia, **el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacer efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa...**” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No. 108-2021 de 22 de junio de 2021, emitida por el Banco de Desarrollo Agropecuario**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

**IV. Prueba:** Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que reposa en la entidad demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por el recurrente.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 980612021