

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número: 366

Panamá, 8 de abril de 2019

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Jorge Mateo Salazar Acevedo, actuando en nombre y representación de **Eliciades Arturo Vásquez García**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 242-17 de 14 de agosto de 2017, emitida por el **Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario**, su acto confirmatorio y 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. Cuestión Previa.

Este Despacho considera oportuno manifestar que la providencia por medio del cual se admitió el proceso que nos ocupa se apeló mediante la Vista Número 1554 de 28 de diciembre de 2017, recurso que se fundamentó en el hecho que el proceso sumario de reintegro laboral, enunciado por el apoderado del actor, ya no existía como instrumento jurídico, en virtud que las Leyes 39 de 11 de junio de 2013 y 127 de 31 de diciembre de 2013, que permitían este tipo de proceso fueron derogadas por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017.

Al efecto, la Sala Tercera indicó que las normas invocadas por el actor se encuentran derogadas y que la denominación del proceso está equivocada; por lo tanto éstas no pueden ser analizadas por la Máxima Corporación de Justicia. No obstante, los Magistrados con fundamento en el principio de la Tutela Judicial Efectiva, analizaron que, a pesar de lo expuesto, la demanda cumple con los requisitos de un proceso de plena jurisdicción y que adicional a las normas

derogadas formuladas por el actor, existen normas que fueron enunciadas como el artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961 y el artículo 14 (numeral 1) del Código Civil. Por ende, este Despacho, procederá a contestar la demanda en estudio.

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

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

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 10 vuelta del expediente judicial).

Tercero: No es 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.

III. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante señala que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013; relacionada con la estabilidad laboral; **derogada** por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa y dicta otras disposiciones (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

B. El artículo 2 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, modificada por el artículo 4 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, relacionada con el reintegro; **derogada** por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa y dicta otras disposiciones (Cfr. fojas 6 del expediente judicial);

C. El artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961; la cual señala que los profesionales idóneos al servicio del Estado, solo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica. Por lo que el Consejo Técnico Nacional de agricultura decidirá y solicitará lo pertinente al Órgano Ejecutivo (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial); y

D. El artículo 14 (numeral 1) del Código Civil; norma que establece que en las disposiciones incompatibles entre sí, relativas a un asunto especial, negocios o casos particulares se prefiere a la que tenga carácter general (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

IV. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo a las constancias que reposan en autos, el Banco de Desarrollo Agropecuario emitió la Resolución Administrativa 242-17 de 14 de agosto de 2017, por medio de la cual se dio por terminada la relación laboral, con **Eliciades Vásquez**, quién ocupaba el cargo de Ingeniero Agrónomo I, con funciones de Asistente de Recuperación de Crédito, posición 258, con un salario mensual de mil cuatro balboas (B/.1004.00) (Cfr. fojas 10 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el referido acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, el cual fue decidido a través de la Resolución Administrativa 253-17 de 13 de septiembre de 2017, expedida por Banco de Desarrollo Agropecuario, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal, que le fue notificada el 20 de septiembre de 2017 y con esto se agotó la vía gubernativa (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 20 de noviembre de 2017, **Eliciades Vásquez**, actuando por intermedio 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 y su acto confirmatorio, que se ordene el reintegro de su mandante y que el Banco de Desarrollo Agropecuario debe proceder al pago de los salarios caídos (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del actor alega que durante el ejercicio de sus funciones el señor **Eliciades Vásquez**, se desempeñó con honestidad, lealtad institucional y nunca se le siguió un proceso disciplinario (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Señala, además que la resolución administrativa que lo destituye del cargo de Agrónomo, carece de motivación que justifique la aplicación del artículo 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, en cuanto a la excepcionalidad de dar por terminada la relación laboral. Aunado al hecho que la

institución no podía prescindir de sus servicios sin antes seguirle un procedimiento administrativo disciplinario (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Visto lo anterior, este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por el actor en relación con las disposiciones legales vigentes al momento de los hechos y que se aducen como infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de demanda, según iremos desarrollando en los párrafos siguientes.

Contrario a lo argumentado por el demandante, consideramos que la Resolución Administrativa 242-17 de 14 de agosto de 2017, acusada de ilegal, al igual que su acto confirmatorio, no infringen las disposiciones invocadas en el escrito de demanda, puesto que según se desprende de la resolución impugnada y demás normativa aplicable al caso, esto tomando en consideración que a través de la Ley 17 de 21 de abril del 2015, se reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario, legislación especial que regula las gestiones administrativas y del personal.

En relación con lo anterior, consideramos pertinente mencionar lo indicado en el Informe de Conducta, por la entidad demandada que, entre otras cosas, nos manifestó lo siguiente:

“El Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario como representante legal de esa entidad, es el responsable de ejecutar las políticas, directrices y disposiciones emanadas de la junta directiva para su eficiente y correcta operación técnica y administrativa, con sujeción al cumplimiento de las disposiciones de la Ley, los manuales y reglamentos, tal como lo describe el artículo 12 del Capítulo III ‘Administración’ de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario y publicada en Gaceta Oficial Digital 27766-B del jueves 23 de abril de 2015.

Dentro de las atribuciones del Gerente General del Banco, otorgadas por el artículo 15, numeral 8 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015 que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario y publicada en Gaceta Oficial Digital 27766-B del jueves 23 de abril de 2015, establece lo siguiente. ‘8. **Nombrar, destituir, sancionar, trasladar** y conceder licencia al personal del Banco, de acuerdo con las disposiciones legales reglamentarias, así como remover del cargo al personal de confianza, establecer la escala de sueldo de acuerdo con la estructura y organizativa y emitir las demás **acciones de personal**’ (Lo resaltado es nuestro).

Que la Ley 17 de 21 de abril del 2015 que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario y publicada en Gaceta Oficial Digital 27766-B del jueves 23 de abril de 2015, es una legislación especial que regula la gestión administrativa y de personal de esta entidad bancaria del Estado, siendo así una normativa especial, que mantiene en su articulado la potestad del Gerente

General de finalizar la relación laboral de forma extraordinaria, tal como lo permite el **artículo 66**, que dicta así:

'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 una 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'. (Lo resaltado es nuestro).

...

La Decisión del banco de finalizar la relación laboral de manera excepcional con Eliciades Arturo Vázquez García, reiteramos que es una acción administrativa revestida de legalidad, tal como se puede comprobar con el artículo 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario, y es una legislación vigente, además esta figura legal la encontramos en el Título IV 'Retiros de la Administración Pública' artículo 60: 'Finalización Extraordinaria' del Reglamento Interno aprobado por la Junta Directiva mediante Resolución 028-2016 de 16 de noviembre de 2016, modificado por la Resolución N°003-2017 de 17 de enero de 2017 y la Resolución N°29-2017 de 6 de diciembre de 2017, por lo que el acto administrativo es un acto legalmente constituido.

...

Sobre este tema nos permitimos ser puntuales al respecto, los despidos o destitución a servidores públicos, deben ser precedidos por un proceso disciplinario, mismo que inicia con la denuncia de la posible conducta infractora de un servidor público, el cual debe ser investigado por la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos, una vez concluya las sumarias de la investigación, se procede con un informe el cual debe concluir con la sanción o no que se deba aplicar al funcionario, la que será impuesta por su superior jerárquico mediante providencia, así, tal cual se describe en el procedimiento disciplinario, que podemos indicar a esta Judicatura, la entidad bancaria cuenta en el Título VI del Régimen Disciplinario, Capítulo II con el Proceso Disciplinario, dentro del Reglamento Interno el cual fue aprobado por Junta Directiva mediante Resolución 028-2016 de 16 de noviembre de 2016, modificado por la Resolución N°.003-2017 de 17 de enero de 2017 y Resolución N°0.20-2017 de 6 de diciembre de 2017, pero debemos aclarar que esta entidad decidió utilizar para este caso en concreto, lo que así permite la ley especial el artículo 66 'Finalización Extraordinaria de la relación laboral' de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario.

...

Que dentro del expediente de personal correspondiente al señor Eliciades Arturo Vázquez García no mantiene una categoría laboral especial, ya que, las funciones que desempeñaba no era la de técnico o ingeniero agrónomo, sino de 'Asistente de Recuperación de Crédito', en la sucursal de Chepo, esta figura no prevé estabilidad absoluta, que prive a esta entidad de poner fin a un servidor público de forma unilateral, por lo que se cumple con la normativa que corresponde para finalizar extraordinariamente la relación laboral que nos ocupa.

...

Que el señor Eliades Arturo Vázquez García se aplicó en su momento un proceso disciplinario, y fue sancionado, pero no podemos perder de vista que en este caso no es una destitución o despido injustificado del servidor público, por lo que no compete la normativa argumentada por su defensa al presente caso, ya que estamos hablando de la figura de finalización de la relación laboral de un

servidor público permanente o no del Banco, y es una figura especial dentro de la normativa...” (Cfr. fojas 20-22 del expediente judicial).

En atención a lo expuesto, este Despacho no puede perder de vista que el acto acusado se encuentra debidamente fundamentado por el artículo 15, numeral 8, de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario que entre las atribuciones que le otorga al Gerente General, establece entre sus facultades: **nombrar, destituir, sancionar, trasladar** y conceder licencia al personal del Banco, esto en concordancia con el artículo 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, norma a través de la cual el **gerente general del Banco de Desarrollo Agropecuario, podrá dar por finalizada la relación laboral de un servidor público permanente del banco, aun cuando no exista una 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, procedimiento que ha cumplido la entidad demandada, en atención a la ley especial, que regula la finalización extraordinaria de la relación laboral.

De igual manera, en el informe de conducta la entidad manifiesta que el **Elicia** **Vásquez**, mantenía una categoría laboral especial, ya que las funciones que desempeñaba no era la de técnico o ingeniero agrónomo, sino de “Asistente de Recuperación de Crédito” figura que no prevé una estabilidad absoluta.

Dentro de este contexto, en una situación muy similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera mediante la Sentencia de 28 de diciembre de 2018, se pronunció de la siguiente manera:

“Ahora bien, esta Sala considera necesario reiterar que el derecho a la estabilidad está comprendido como un principio básico inherente a un funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera o por una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo es de libre nombramiento y remoción y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.

...

Ello nos lleva a concluir que al no ostentar la categoría o condición de servidor público de Carrera del Ministerio Público, el señor... era un funcionario de libre nombramiento y remoción por la autoridad nominadora, de manera que ésta podía removerlo o destituirlo del cargo, aun sin que fuera necesario someterlo previamente a un proceso administrativo sancionador, como en efecto transcurrió en el presente caso. Vale aclarar que la condición de servidor de carrera la perdió

al ser nombrado en otra posición de permanente, condición ésta que aunque con carácter permanente, no determinaba su estabilidad en el cargo, pues, tal **condición solo puede adquirirse mediante concurso de méritos.**

De esta manera, concluimos que el demandante contrario a lo expuesto en sus argumentos, era en efecto al momento de su destitución, un funcionario de libre nombramiento y remoción, y que al no formar parte de una carrera del Ministerio Público que le garantizara estabilidad en el cargo, podría ser declarada insubsistente en su cargo sin necesidad finalmente, como ocurrió en el presente caso, de que la autoridad nominadora o el Jefe del Despacho le siguiera un procedimiento no probara la existencia de alguna causal para justificar el despido.

...

Por tanto, la Sala Tercera 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 ... de ..., expedida por los Fiscales Especiales en Delitos Relacionados con Drogas de la Procuraduría General de la Nación, acto confirmatorio y niega las demás declaraciones pedidas." (El subrayado es de este Despacho y la negrita es de la Sala).

Sobre los salarios dejados de percibir a los que, según el apoderado judicial, tiene derecho

Eliciades Arturo Vásquez García, la Sala Tercera mediante la Sentencia de 3 de julio de 2017, se

ha pronunciado como a continuación se transcribe:

"Por último, en cuanto al reclamo que hace la parte actora en torno al pago de los salarios caídos, estima que el mismo **no resulta viable; ya que para que este derecho pudiera ser reconocido a favor de ..., sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a la pedido**, criterio que ha reiterado la Corte Suprema de Justicia por medio de la vía jurisprudencial.

...

En consecuencia, el pago de los 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 hacerse efectiva contra el Estado, **sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa." (Resaltado nuestro).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, este Despacho concluye que la actuación del Banco de Desarrollo Agropecuario, se ciñó a lo establecido en la ley; por consiguiente, resulta claro que en todo momento la entidad **le garantizó al actor el derecho a la defensa**; ya que éste **tuvo la oportunidad de presentar sus descargos**, a gozar de un asesor de su libre elección, **de presentar las pruebas que considerara necesarias, y de interponer los recursos legales correspondientes**, el acto acusado de ilegal fue debidamente

motivado. por lo que no se han violado las disposiciones invocadas en la demanda, de ahí que los cargos de infracción que aduce el accionante deben ser desestimados por la Sala Tercera.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 242-17 de 14 de agosto de 2017**, emitida por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del recurrente.

V. Pruebas.

1. Se **objetan** los documentos visibles a foja 14, aportado junto con la demanda, debido a que fue presentado en fotocopias simple, por lo que no cumple con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial.

2. Finalmente, se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, la cual fue aportada como prueba por la entidad demandada junto con el informe de conducta.

VI. **Derecho.** No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 838-17