

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 544

Panamá, 3 de mayo de 2021

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Harry Cedeño**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 164-2019 de 24 de septiembre de 2019, emitida por el **Banco de Desarrollo Agropecuario**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Alegato de Conclusión.

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 al actor en lo que respecta a su pretensión.

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

**I. Antecedentes.**

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución Administrativa 164-2019 de 24 de septiembre de 2019, emitida por el Banco de Desarrollo Agropecuario, mediante la cual se da por finalizada la relación laboral con **Harry Cedeño**, quien ejercía el cargo de Auxiliar de Almacén en el Departamento de Proveduría en dicha entidad (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución Administrativa 227-2019 de 14 de octubre de 2019, dictada por el Gerente General del Banco de Desarrollo

Agropecuario, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a **Harry Cedeño** el 6 de noviembre de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 3 de enero de 2020, **Harry Cedeño**, 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 164-2019 de 24 de septiembre de 2019; así como su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba; y el pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de la violación de las normas infringidas, el accionante expresó, entre otras cosas, que al emitirse la Resolución Administrativa 164-2019 de 24 de septiembre de 2019, su mandante quedó en estado de indefensión, toda vez que la Gerencia Ejecutiva del Banco de Desarrollo Agropecuario violó el debido proceso al no abrir una investigación disciplinaria en contra de su representado. Añade, que en el acto objeto de reparo, no se estableció que **Harry Cedeño** incurrió en alguna falta administrativa, contenida en el Reglamento Interno de la citada entidad bancaria (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

## **II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.**

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista Fiscal 570 de 23 de julio de 2020**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se desprende que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los razonamientos ensayados por el accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el actor, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que

carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubicaba **Harry Cedeño** en el Banco de Desarrollo Agropecuario (Cfr. fojas 39-42 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Harry Cedeño, no acreditó que accedió a la posición que ocupaba en la entidad demandada a través de un concurso de méritos ni que se encontraba amparado por algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral**, de ahí que el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario haya dado por finalizada la relación laboral con el prenombrado en el cargo que ostentaba con sustento en el **artículo 15, (numeral 8), así como en el artículo 66, ambos de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, “Que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario”,** el cual lo autoriza para **“excepcionalmente...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...”**; en concordancia con el artículo 8 del Reglamento Interno de dicha entidad, que señala que **“El Gerente General es la autoridad nominadora y representante legal del Banco, responsable de la conducción técnica y administrativa de la institución”** (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 34, 35 y 39-40 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, **destacamos** lo indicado por el Banco de Desarrollo Agropecuario, en su informe de conducta. Veamos.

“ ...

La decisión del Banco de finalizar la relación laboral de manera excepcional con Harry Cedeño con cédula de identidad personal número 7-72-2359, es una acción administrativa revestida de legalidad, por el artículo 66 de la ley (sic) la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario, legislación vigente, y misma causal se encuentra establecida en el Título IV ‘Retiros de la Administración Pública’ artículo 60: ‘Finalización Extraordinaria’ del Reglamento Interno 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.

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 del señor Harry Cedeño, no se aplicó un procedimiento disciplinario, no fue destituido 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 (sic) 164-2019 del 214 de septiembre de 2019 y su acto confirmatorio la Resolución Administrativa 227-2019 del 14 de octubre de 2019 son actos administrativos revestidos de legalidad.

..." (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 40 y 42 del expediente judicial).

En este sentido, consideramos importante **resaltar** que de las piezas procesales que reposan en el expediente, se infiere con meridiana claridad, que **Harry Cedeño no ha acreditado estar amparado en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad que alega**, de ahí que el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario haya dado por finalizada la relación laboral que mantenía con el accionante.

Por tal motivo, para desvincular del cargo al ex servidor público no era necesario invocar causal alguna, ni que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de algún trámite disciplinario; toda vez que bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a defensa, por medio de los correspondientes recursos, tal como sucedió en la causa que se examina, ya que reiteramos, en este caso la finalización de la relación laboral con **Harry Cedeño** encontró sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, que recae en el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.

En ese contexto, esta Procuraduría estima necesario **enfaticar**, que, contrario a lo indicado por el actor, en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por el Banco de Desarrollo Agropecuario; es decir, que la

autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación del recurrente no fue producto de la interposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga, por lo que no se requería un procedimiento disciplinario.

A juicio de este Despacho, y del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, se observa que si bien **Harry Cedeño**, tenía un nombramiento permanente, esta situación no le otorgaba la condición de funcionario de carrera al momento en que el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario finalizó la relación laboral con el actor, por consiguiente, el cargo que ocupaba el ex servidor público en la citada institución quedó a disposición de la autoridad nominadora.

En otro orden de ideas, y atendiendo a lo alegado por el actor en cuanto a su condición de funcionario permanente, tenemos que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de fecha 15 de octubre de 2015, ha manifestado lo siguiente:

**“Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos.** El funcionario nombrado con carácter ‘permanente’, implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición. Si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, 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” (La negrita es nuestra).

Por último, debemos traer a colación que el apoderado judicial de **Harry Cedeño** señala que la actuación de la entidad demandada vulneró lo dispuesto en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, *“Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”*; modificado por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

**“Artículo 1.** El artículo 1 de la Ley 59 de 2005 queda así:

**Artículo 1.** Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su

puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico." (Lo destacado es nuestro).

Del precepto legal citado, se infiere de manera clara **la instauración de un fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzcan una discapacidad laboral**; no obstante, esta Procuraduría advierte que el accionante no aportó en el presente negocio jurídico **documento o certificación médica alguna que permita acreditar que ese padecimiento le produce una discapacidad laboral**; es decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo**; y que, a su vez, la discapacidad haya sido del conocimiento de la entidad demandada **previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal**.

En esa línea de pensamiento, consideramos **relevante aclarar** la importancia que tiene quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en referencia, **acredite en debida forma y de manera previa, los presupuestos que la misma ley consagra**, resaltando que este deber impuesto al funcionario de probar tales condiciones tiene por objeto determinar que, en efecto, tal padecimiento requiere de **una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que se encuentre mermado en el desenvolvimiento de su rutina diaria y que con el tratamiento para el control del mismo, no pueda llevar una calidad de vida normal**.

No interpretar el reconocimiento de la protección laboral que brinda la referida ley, de la forma que hemos expuesto, conllevaría a que **cada persona trataría de acceder a dicha protección laboral de manera desmesurada**, con el pretexto de padecer de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, desconociendo así la verdadera finalidad de tal disposición legal, la cual tiene por objetivo resguardar la igualdad de condiciones laborales y el derecho al trabajo de aquellos particulares que se encuentren mermados para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera habitual en el ser humano.

Lo explicado hasta aquí, **nos permite colegir indiscutiblemente que al no tener certeza de la condición médica alegada por el ex servidor, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado**; por consiguiente,

consideramos que los cargos de infracción esbozados por el accionante deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Sobre este punto, el Tribunal ha sido enfático respecto a la importancia de acreditar el presupuesto de discapacidad laboral, tal como lo explicó en la Sentencia de 18 de mayo de 2018, cuyo contenido medular señala lo siguiente:

“...  
Del contexto antes expuesto, queda claro que para obtener el fuero laboral reconocido por el artículo 1 de la Ley 59 de 2005, era imperante que la actora aportara los documentos que estimara convenientes para acreditar a la Sala que sufría de Hipertensión Arterial Crónica y una Enfermedad Degenerativa Discal **y que éstas la colocaron en un estado de discapacidad, lo cual sólo podía ser acreditado a través de sendas certificaciones emitidas por las autoridades competentes y por médicos idóneos**, ya que no basta con alegar tales padecimientos sino que éstos deben ser acreditados en el juicio. Por consiguiente, ante la ausencia de ese material probatorio es imposible que esta Corporación de Justicia acceda a lo pedido por la demandante.” (La negrita es nuestra).

Lo anterior nos permite concluir que en el expediente judicial **no consta que el recurrente haya acreditado ante la entidad demandada, previo a la terminación de la relación laboral y en los términos que contempla la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, alguna prueba idónea que permita demostrar como lo hemos explicado en los párrafos que preceden, que la enfermedad crónica que dice padecer le cause discapacidad laboral.**

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que corroborar que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, por lo que no se ha vulnerado el principio del debido proceso, como de manera equivocada lo asevera el recurrente, razón por la cual solicitamos que todos los cargos de infracción sean desestimados por la Sala Tercera.

### III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por el accionante para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Prueba 144 de 17 de marzo de 2021**, solo se admitieron a favor del actor los documentos visibles en las fojas 23, 25 y 26 del expediente judicial (Cfr. foja 70 del expediente judicial).

Por otra parte, se admitió la **prueba aducida por este Despacho** consistente en la copia autenticada del expediente administrativo de personal de **Harry Cedeño**, misma que fue solicitada a través del Oficio 667 de 26 de marzo de 2021, por la Sala Tercera; y que fue remitida por la entidad demandada al Tribunal, mediante la Nota GG 141-2021 de 12 de abril de 2021, del cual se puede constatar que las actuaciones de la institución fueron emitidas conforme a derecho (Cfr. fojas 74 y 75 del expediente judicial).

Como puede observarse, **el recurrente se ha limitado a aducir como medios de pruebas aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción, y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a acreditar que los actos acusados carezcan de validez**; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, el accionante no asumió en forma adecuada **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 el actor cumpla con su 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 el Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Harry Cedeño**, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 164-2019 de 24 de septiembre de 2019**, emitida por el **Banco de Desarrollo Agropecuario**, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 16-20