

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 608

Panamá, 21 de marzo de 2024

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

Expediente: 447962022.

La Licenciada Elvia Elizabeth Fuentes Castillo, actuando en nombre y representación de **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 04-2022 de 19 de enero de 2022, emitida por el **Banco de Desarrollo Agropecuario**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**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, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por el actor, **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, referente a lo actuado por el Banco de Desarrollo Agropecuario, al emitir la Resolución Administrativa 04-2022 de 19 de enero de 2022, que en su opinión es contraria a Derecho.

La abogada del accionante señala que a su juicio, se ha vulnerado el artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, porque, cito: *“Esta norma resulta infringida de manera directa por omisión, toda vez, que, a los profesionales de la Ciencias Agrícolas, como es el caso del Ingeniero **TORIBIO**, sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica y en todos casos intervendrá el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA).”* (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Así mismo, indica que el acto objeto de controversia, transgredió la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por lo que a seguidas se copia: *“Las actuaciones administrativas del BANCO DE DESARROLLO*

AGROPECUARIO (BDA), como entidad estatal deben emitirse cumpliendo a cabalidad con las disposiciones establecidas para los Procesos Administrativos en General (Ley 38 de 2000). La **Resolución Administrativa 04-2022 de 19 de enero de 2022**, se emitió sin tomar en cuenta esta Ley, violando con dicho acto no sólo la Ley Gremial que rige a los Profesionales de las Ciencias Agrícolas, Ley 22 de 1961, sino también la Ley 38 de 2000, en forma general y en especial el Artículo 34 que contempla en (sic) *Debido Proceso...*" (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En esta ocasión nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista 1564 de 19 de septiembre de 2022**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a **Rolando Elvis Toribio Acevedo**; ya que **debemos advertir** que el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, como representante legal de la entidad demandada, **estaba plenamente facultado, de acuerdo al artículo 12 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015; y el artículo 8 del Reglamento Interno, aprobado mediante la Resolución 028-2016 de 16 de noviembre de 2016,** para emitir el acto acusado de ilegal, mediante el cual, se destituyó al recurrente del cargo de Ingeniero Agrónomo III, que ocupaba en la citada institución, por haber incurrido en las faltas disciplinarias contenidas en los numerales 25 y 26 de las faltas graves y el numeral 6 de las faltas de máxima gravedad del artículo 80 del mencionado reglamento (Cfr. fojas 146-147 del expediente judicial).

Contrario a lo argumentado por el recurrente, consideramos que el acto cuya ilegalidad persigue el actor, al igual que su confirmatorio, no infringen ninguna de las disposiciones invocadas en el escrito de la demanda, puesto que de acuerdo con las evidencias procesales, el recurrente incumplió con el deber y la prohibición contemplada en los numerales 25 y 26 de las faltas graves y el numeral 6 de las faltas de máxima gravedad del artículo 80 del Reglamento Interno de la entidad demandada, lo que trajo como consecuencia que su conducta se enmarcara en la causal directa de destitución, normas cuyo contenido puntualizan así:

"ARTÍCULO 80: TIPIFICACIÓN DE LAS FALTAS. Para determinar las conductas que constituyan faltas administrativas se aplicarán los criterios de los cuadros siguientes:

...
FALTAS GRAVES:

NATURALEZA DE LAS FALTAS	PRIMERA VEZ	REINCIDENCIA
...		
25. Desobedecer, sin causa justificada y en perjuicio de la institución, las instrucciones impartidas para el desempeño de una tarea o actividad específica	Amonestación escrita	1° Suspensión entre dos (2) y cinco (5) días 2° Destitución
26. Extralimitarse en sus funciones y por la actuación y omisión negligente de sus responsabilidades	Amonestación escrita	1° Suspensión entre dos (2) y cinco (5) días 2° Destitución
...		

FALTAS DE MÁXIMA GRAVEDAD:

NATURALEZA DE LAS FALTAS	PRIMERA VEZ
...	
6. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la presentación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo.	Destitución.
...	

..." (La negrita es nuestra).

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que la decisión adoptada por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, fue producto de un proceso disciplinario llevado a cabo a **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, el cual se originó como consecuencia de la auditoría realizada a la Gerencia Regional de Colón y a la Sucursal de Río Indio entre el 1 y 12 de marzo de 2021, y el informe especial 18-2021 de 21 de junio de 2021, por cuyo conducto se puso en conocimiento a la Gerente Ejecutiva de Recursos Humanos, de las irregularidades e incumplimiento de los estatutos del Banco en la Gerencia Regional de Colón.

Lo descrito en el párrafo anterior, conllevó al Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario a suscribir la Nota G.G. 221-2021 de 14 de mayo de 2021, dirigida al Consejo Técnico Nacional de Agricultura, exponiéndole los hallazgos encontrados en el informe de auditoría, con la finalidad que fueran analizados y se determinara la sanción correspondiente; por lo que, la Gerente

Ejecutiva de Recursos Humanos de la entidad demandada, emitió la Resolución GERH-AP-43-2021 de 21 de junio de 2021, a través de la cual se le corrió traslado a **Rolando Elvis Toribio Acevedo** para que presentara sus descargos (Cfr. fojas 47-50, 54-55 y 58-76 del expediente judicial).

Posteriormente, el Gerente General de la institución, mediante la Resolución Administrativa 48-2021 de 22 de junio de 2021, resolvió separar provisionalmente a **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, del cargo de Ingeniero Agrónomo III, que ejercía en el Banco de Desarrollo Agropecuario, con fundamento en el artículo 84 del reglamento interno de personal; no obstante, por medio de la Resolución Administrativa 38-2021 de 18 de junio de 2021, se dejó sin efecto aquella (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Luego de la valoración por parte de la entidad demandada de **todos los elementos probatorios pertinentes que permitieran demostrar la falta disciplinaria endilgada a Rolando Elvis Toribio Acevedo**, la Gerente Ejecutiva de Recursos Humanos del Banco de Desarrollo Agropecuario, mediante informe de Investigación GERH IPD 15-2022 de 19 de enero de 2022, concluyó que se comprobó la infracción de los numerales 25 y 26 de las faltas graves, y el numeral 6 de las faltas de máxima gravedad establecidas en el artículo 80 del Reglamento Interno de personal; recomendado así, la aplicación de la sanción de máxima gravedad, es decir, la destitución (Cfr. fojas 86-91 del expediente judicial).

En ese escenario, consideramos pertinente mencionar lo indicado por el Banco de Desarrollo Agropecuario en su informe de conducta, con respecto a las evidencias reflejadas en la investigación disciplinaria que comprueban la responsabilidad atribuida al actor, cito:

“... ”

También el informe de investigación señaló que **el señor Rolando Toribio al no devolver el dinero que se le había entregado para una de las giras que no se había realizado en el mes de noviembre de 2020, sino hasta el mes de julio de 2021 infringía (sic) Decreto Número 52-2018-DNMySC de 12 de septiembre de 2018 'Por el cual se aprueba la Guía Para (sic) el uso del Formulario Solicitud y Pago de Viáticos y Transporte, Versión 1.1' vigente en la actualidad y que es aplicable a las entidades del sector Público (sic) del Estado Panameño cuyo numeral 15 reza lo siguiente: 'Numeral 15. El beneficiario está obligado a reintegrar a la Dirección de Administración y Finanzas, Departamento de Tesorería o su equivalente, la suma**

del viático, que por alguna circunstancia no llegara a utilizar. El reintegro del viático se debe efectuar de manera inmediata.

Por último, el informe de investigación presentado por la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos a la Autoridad Nominadora constató que aquellos **informes de control que el señor Toribio, como Asistencia Técnica Agropecuario asignado a la Gerencia Regional Colon (sic), función que desempeñaba desde el 4 de septiembre de 2019, debía realizar entre los meses de septiembre y octubre de 2020 por los cuales había solicitado pago de viáticos para las giras correspondientes y que el funcionario adujo en sus escritos de descargos que había realizado no se encontraba en los expedientes de crédito de los respectivos clientes, esto según lo indicado mediante nota firmada por la Licenciada Deysi Hernández, Gerente Regional de Colón, encargada. Solo se había encontrado dos documentos de las once solicitadas.**

...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 154 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 el expediente judicial.**

Por otro lado, debemos resaltar que en la esfera administrativa también **se cumplió con el principio de debida motivación**, y es que, tal como se aprecia en el acto objeto de reparo, se indicaron claramente las razones por las cuales se le destituyó del cargo que ocupaba en el Banco de Desarrollo Agropecuario, y el fundamento de derecho que amparaba tal decisión, cumpliéndose de esta forma lo dispuesto en el artículo 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000.

Por otro lado, este Despacho advierte que la apoderada judicial de **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, señala que la actuación de la entidad demandada vulneró la Ley 22 de 30 de enero de 1961 pues, su mandante al ser un funcionario profesional en Ciencias Agrícolas al servicio del Estado, no podía ser destituido sin la investigación del Consejo Nacional de Agricultura (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

En ese contexto, cobra relevancia lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, que puntualiza lo siguiente:

“Artículo 10. Los profesionales idóneos al servicio del Estado sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica. En cada caso particular, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura hará las investigaciones necesarias para establecer la veracidad de los cargos, oyendo a las partes. El

Consejo Técnico Nacional de Agricultura decidirá y solicitará lo conducente al Órgano Ejecutivo si se hubiere cometido infracción al presente artículo de esta Ley.

...” (La negrita es nuestra).

De la disposición legal antes citada, esta Procuraduría advierte que la misma señala de manera expresa que se encuentran exceptuados de dicho fuero si se acredita la *“incompetencia física, moral o técnica”*, tal como ocurrió en el caso que ocupa nuestra atención; ya que el ahora demandante, fue destituido del cargo de Ingeniero Agrónomo III, que ocupaba en la referida entidad, por haber incurrido en las faltas disciplinarias contenidas en los numerales 25 y 26 de las faltas graves y el numeral 6 de las faltas de máxima gravedad del artículo 80 del Reglamento Interno (Cfr. fojas 146-147 del expediente judicial).

Por último, y en cuanto a las argumentaciones del accionante en el sentido que no podía ser destituido sin la investigación del Consejo Nacional de Agricultura, tenemos que la entidad demanda en su informe de conducta indicó lo que nos permitimos transcribir:

“ ...

En el expediente de personal del señor Rolando Toribio consta que el día 8 de octubre de 2021 se recibe la respuesta del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA) en donde comunican y citamos: ‘que el Banco de Desarrollo Agropecuario le corresponde la aplicación del Reglamento Interno, en perfecta concordancia con las irregularidades administrativas encontradas, producto de auditoría realizada; asegurando de esta manera la debida imparcialidad en su actuación y garantizando todas las garantías procesales que le corresponden al aludido colaborador’ .

...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 153 del expediente judicial).

De lo anterior, se desprende con claridad, que la entidad demandada, cumplió con lo contemplado en el artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, ya que consta en el expediente administrativo, las gestiones realizadas ante Consejo Nacional de Agricultura; garantizando en todo momento que el proceso disciplinario seguido a **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, se realizara bajo el amparo del debido proceso.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 268 de 16 de agosto de 2023, por medio del cual **admitió** a favor del recurrente las pruebas documentales aportadas por él y que no configuran la nulidad del acto acusado (Cfr. fojas 175-178 del expediente judicial).

Así mismo, se observa que el Tribunal **no admitió, con base en lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial, los documentos aportados por el accionante y que constan en las fojas 27-28, 57, 77-85, 95-96, 108 y 112-116 del infolio** (Cfr. foja 180 del expediente judicial).

Lo anterior nos permite establecer que no hay nada que logre variar el contenido de la Vista 1564 de 19 de septiembre de 2022, por cuyo conducto contestamos la demanda que se analiza, por lo que, somos del criterio que la medida adoptada por la entidad demandada, correspondiente a la destitución de **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, fue apegada a derecho y conforme a la Ley, de ahí que estimamos que los medios probatorios admitidos en el mencionado auto de pruebas, **no logran** demostrar que el Banco de Desarrollo Agropecuario, al dictar el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por el recurrente, por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en la Resolución de **Auto de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que **como lo establece el artículo 784 del Código Judicial**, es preciso indicar lo siguiente:

...

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

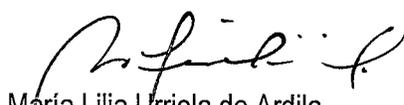
En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

..." (Énfasis suplido).

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **el demandante cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la acción promovida por **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 04-2022 de 19 de enero de 2022**, expedida por el Banco de Desarrollo Agropecuario y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del actor.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General