

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 673

Panamá, 22 de junio de 2017

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda
corregida.**

La firma forense Paz Moreno & Torrazza Angelkos, actuando en representación de **Madixon Geroldy Rodríguez Santana**, solicita se declaren nulas, por ilegales, el Resuelto de Personal 185-2016 de 30 de mayo de 2016 y la Resolución de Personal 54-OIRH-2016 de 30 de mayo de 2016, ambas emitidas por el **Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de lo Contencioso
Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.**

En ejercicio de la función de representar los intereses de la Administración Pública, 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, corregida, mediante la cual la firma forense Paz Moreno & Torrazza Angelkos, actuando en representación de **Madixon Geroldy Rodríguez Santana**, solicita se declaren nulas, por ilegales, el Resuelto de Personal 185-2016 de 30 de mayo de 2016 y la Resolución de Personal 54-OIRH-2016 de 30 de mayo de 2016, ambas emitidas por el **Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

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.

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

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

II. Normas que se aducen infringidas por el demandante.

La firma forense que representa al demandante expresa que la resolución objeto de censura en sede de la legalidad y su acto confirmatorio, emitidas por el **Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario**, mediante la cual se deja sin efecto el nombramiento de **Madixon Geroldy Rodríguez Santana**, como Agrónomo I en dicha entidad pública, son nulas, por ilegales, puesto que infringen las siguientes disposiciones legales y reglamentarias:

A. Los artículos 3, 4, 5, 136, 138, 154, 158 y 159 del Texto Único de la Ley 9 de 29 de junio de 1994, “Que establece y regula la Carrera Administrativa”, referente a los objetivos primordiales, principios y aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, salarios caídos, derechos de los servidores públicos de carrera, destitución y al incumplimiento del procedimiento de destitución (Cfr. fojas 40 a 46 del expediente judicial).

B. 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”, referente a la destitución de profesionales idóneos al servicio del Estado (Cfr. foja 46 a 47 del expediente judicial).

C. El artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, que establece las causales de nulidad absoluta de los actos administrativos (Cfr. fojas 47 a 48 del expediente judicial).

D. El artículo 190 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, *“Por el cual se reglamenta la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa”*, sobre el término de la Relación Laboral (Cfr. foja 48 del expediente judicial).

III. **Consideraciones generales y descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

Consideraciones preliminares.

De acuerdo a la Ley 34 de 29 de abril de 1996 *“por la cual se crean el Seguro Agropecuario y el Instituto de Seguros Agropecuario”*; se crea el Seguro Agropecuario contra pérdidas fortuitas no controladas que puedan ocurrir en las inversiones, con garantía de compensación para éstas, con el propósito de ofrecer protección básica a las personas, naturales o jurídicas, dedicadas a la actividad agropecuaria. El seguro agropecuario será ofertado por el sector público a través del **Instituto de Seguros Agropecuarios (ISA)**, en forma independiente o en asociación por compañías aseguradoras privadas. Esta entidad que administra el seguro agropecuario que ofrezca el sector público **es una entidad autónoma en su régimen administrativo, con personería jurídica** y patrimonio propio, sujeto a las políticas del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, y a la orientación técnica en materia de seguros, de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros del Ministerio de Comercio e Industrias, así como a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

La misión del **Instituto de Seguros Agropecuarios (ISA)** es participar como agente de seguro agropecuario, proporcionando seguridad al productor agrícola, ganadero y forestal; creando confianza entre los entes financieros, para que incursionen en el financiamiento de las actividades que desarrollan el sector agropecuario. Esta entidad creada por la Ley 68 de 1975, subrogada por la Ley 34 de 29 de abril de 1996, ofrece una amplia gama de seguros y fianzas al sector más

vulnerable del país, con la finalidad de compensar a los beneficiarios hasta un 90% en las pérdidas fortuitas ocasionadas por los diferentes factores climatológicos y de producción, brindando tranquilidad y seguridad en sus inversiones.

En razón de la misión y funciones propias del **Instituto de Seguros Agropecuarios (ISA)**, se hace necesario contar con servidores públicos que cuenten con las competencias técnicas, morales y profesionales adecuadas para cumplir con las mismas, en consideración a que ésta es una entidad pública especializada al servicio de un sector vulnerable de la sociedad, pieza fundamental en las políticas agropecuarias del Estado panameño.

En tal sentido, de acuerdo a lo plasmado en el Informe de Conducta rendido a solicitud del Magistrado Sustanciador, por el Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario, mediante Nota GG-079-2017 de 3 de febrero de 2017, el señor **Madixon Geroldy Rodríguez Santana**, fue destituido de su cargo por las siguientes razones:

“...En virtud de su solicitud le comunico que el señor Rodríguez fue destituido por su mal desempeño en el área del agro, afectando no solo la administración pública del Instituto de Seguro Agropecuario, sino a los productores de la Región de Azuero.

Se recibieron quejas por parte de los productores en cuanto a la atención en las ventas y promoción de seguros del Instituto, y de la misma manera el mal uso de los bienes patrimoniales que el mismo utilizaba; como vehículos chocados, sin lámparas y sin responsabilidad alguna, e infinidad de comportamientos por lo que fueron tratados con el consejo técnico para la destitución del mismo.” (Cfr. foja 73 del expediente judicial).

Descargos de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho analizará por separado los cargos de infracción aducidos por el recurrente.

1. La firma forense apoderada del demandante afirma la violación directa por omisión, de los artículos 3, 4 y 5 del Texto Único de la Ley 9 de 29 de junio de

1994, "Que establece y regula la Carrera Administrativa". Señalan las normas respectivas:

"Artículo 3. Son objetivos primordiales de la presente Ley, los siguientes:

1. Garantizar que la administración de los recursos humanos del sector público se fundamente estrictamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral, la remuneración adecuada a la realidad socioeconómica del país, las oportunidades de promoción, así como todo aquello que garantice dentro del servicio público un ambiente de trabajo exento de presiones políticas, libre de temor, que propenda a la fluidez de ideas y que permita contar con servidores públicos dignos, con conciencia de su papel al servicio de la sociedad.
2. Promover el Ingreso y la retención de los servidores públicos que se distinguen por su idoneidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad, que son cualidades necesarias para ocupar los cargos públicos que ampara esta Ley y sus reglamentos.
3. Establecer un sistema que produzca el mejor servicio público que proteja al servidor público de Carrera Administrativa, en sus funciones, de las presiones de la política partidista; y que garantice a los que obtienen el mandato popular llevar adelante su programa de gobierno.

En caso de que alguna norma de esta Ley no sea clara, se interpretará con base en estos postulados y según el glosario establecido en esta Ley."

"Artículo 4. La Carrera Administrativa se fundamenta en los siguientes principios:

1. Igualdad de trato y oportunidad de desarrollo económico, social y moral para todos los servidores públicos, sin discriminación alguna.
2. Incremento de la eficiencia de los servidores públicos y de la Administración Pública en general.
3. Equidad y justicia en la administración de los recursos humanos al servicio del Estado.
4. Competencia, lealtad, honestidad y moralidad del servidor público en sus actos públicos y privados."

"Artículo 5. La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan

por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.”

El demandante sostiene que la Administración Pública violó directamente los objetivos primordiales de la ley de Carrera Administrativa que se encuentran consagrados en la norma citada, alegando que *“La destitución de nuestro representado, va en contra de los postulados de la ley de carrera administrativa al soslayarse, en el acto administrativo acusado de ilegal, la garantía de un recurso humano con un desarrollo integral y desempeño eficiente consagrado en el numeral uno del artículo ibídem, también los objetivos que se mencionan numeral dos (sic), relacionados con oportunidades de promoción dentro de dicha institución que son inherentes a la permanencia del puesto; así como garantía a nuestro representado de ejercer como agrónomo libre de presiones políticas, propenso a la fluidez de ideas con conciencia de su papel ante la sociedad que consagra el numeral 3 de dicha norma... La autoridad demandada ha conculcado la norma citada, desconociendo cabalmente su contenido, hasta el punto de contrariar sus postulados al no promover la retención de promoción de funcionarios como lo era nuestro representado, quien era idóneo en la agronomía, competente, sin antecedentes de deshonestidad y con solvencia moral, libre de toda presión de política partidista del gobierno de turno.”*

No coincidimos con el criterio expuesto por el apoderado judicial del demandante, **toda vez que las normas antes citadas, son de carácter programática, es decir, constituyen una normativa válida dentro del ordenamiento jurídico vigente, pero no directamente aplicable, porque requieren de otra disposición para hacerla efectiva.**

De acuerdo al Diccionario del Español Jurídico, editado por la Real Academia Española de la Lengua y el Consejo General del Poder Judicial (primera edición, Barcelona, 2016, p.1106), la norma programática es: **“Gral. Norma que no contiene proposiciones imperativas, ni establece mecanismos suficientes para asegurar su**

aplicación, sino que se limita a formular un programa de actuación, criterios u orientaciones de política legislativa, o a declarar derechos cuya consagración definitiva, dotando a las normas declarativas de eficacia plena, se deja a la intervención posterior del legislador secundario.”

En tal sentido, si bien es cierto que el señor **Madixon Geroldy Rodríguez Santana** presentó copia de certificaciones expedidas por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República que, supuestamente, lo acreditan como Servidor Público de Carrera Administrativa en la Posición de Agrónomo, código institucional PRBZ0012, nivel clase general, BRBZO201, según metodología SICLAR, en el Instituto de Seguro Agropecuario, por Resolución 421 y registro 31552 de 29 de septiembre de 2008; no podemos perder de vista que dichas copias fueron autenticadas ante Notario Público y no ante el funcionario público custodio de su original, de manera que resultan contrarias al artículo 833 del Código Judicial (Cfr. fojas 21 y 22 del expediente judicial).

2. El actor aduce la infracción que el artículo 136 del Texto Único de la Ley 9 de 29 de junio de 1994, ha sido violado de manera directa por omisión, toda vez que *“...nuestro mandante por no gozar de su reintegro, no goza de los salarios que tenía como agrónomo por encontrarse separado del Cargo. La resolución atacada por ilegal, que separa a nuestro poderdante del cargo, viola con el transcurrir del tiempo, el derecho que tiene MADIXON RODRÍGUEZ de ejercer como agrónomo dentro del Instituto de Seguro Agropecuario por ser funcionario de carrera administrativa y consecuentemente lo priva de su salario hasta que sea reintegrado”*. (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

Señala la norma invocada como violada por el demandante:

“Artículo 136. El servidor público reintegrado tendrá derecho a los salarios dejados de percibir desde su separación del cargo o desde su destitución y hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro, y deberá ocupar el mismo cargo salvo que este acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneración.” (Lo resaltado es nuestro)

Nos parece errónea la interpretación efectuada por el demandante y nos oponemos a la misma, puesto que la norma consagra solamente el derecho que tiene un el servidor público de carrera administrativa al pago de los salarios caídos, **en el evento en que por decisión jurisdiccional, el acto demandado haya sido declarado nulo, por ilegal**, además que el mismos sea solicitado dentro de las pretensiones de la demanda; **sin embargo, tal circunstancias no ha ocurrido por lo que se trata de una pretensión prematura.**

3. Se estima violado, de manera directa por omisión, el numeral 1 del artículo 138 del Texto Único de la Ley 9 de 29 de junio de 1994, el cual señala al respecto:

“Artículo 138. Los servidores públicos de Carrera Administrativa tienen, además, los siguientes derechos, que se ejercerán igualmente de acuerdo con la presente Ley y sus reglamentos:

- 1.
2. Estabilidad en su cargo.

...

La estabilidad de los servidores públicos de carrera está condicionada al desempeño eficaz, productivo, honesto, ágil y responsable, así como a la atención igualitaria, imparcial y respetuosa a los usuarios y ciudadanos.”

Debemos señalar que nos oponemos a lo señalado por el apoderado judicial del demandante, porque si bien es cierto, que la Ley en referencia garantiza la estabilidad del cargo de los servidores públicos adscritos a la Carrera Administrativa, como señalamos anteriormente, el señor **Madixon Geroldy Rodríguez Santana, no ingreso a laborar en el Instituto de Seguro Agropecuario a través de un concurso de mérito.**

Por otra parte, el último párrafo de la norma invocada como violada, establece que: **“La estabilidad de los servidores públicos de carrera está condicionada al desempeño eficaz, productivo, honesto, ágil y responsable, así como a la atención igualitaria, imparcial y respetuosa a los usuarios y ciudadanos.”**

Al respecto, tal como señala el Informe de Conducta rendido por el Gerente del Instituto de Seguro Agropecuario, el Agrónomo **Madixon Geroldy Rodríguez**

Santana, en el desempeño de sus funciones, afectó no solo a la administración pública del Instituto de Seguro Agropecuario, sino a los productores de la Región de Azuero, toda vez que se recibieron quejas por parte de éstos en cuanto a la atención en las ventas y promoción de seguros del Instituto, y de la misma manera por el mal uso de los bienes patrimoniales que el mismo utilizaba; como vehículos chocados, sin lámparas y sin responsabilidad alguna, e infinidad de comportamientos por lo que fueron tratados con el consejo técnico para la destitución del mismo (Cfr. foja 73 del expediente judicial).

4. En cuanto a la presunta violación de los artículos 154, 158, 159, del Texto Único de la Ley 9 de 29 de junio de 1994, los mismos señalan:

“**Artículo 154.** Debe recurrirse a la destitución cuando se ha hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario, o de los recursos de orientación y capacitación, según los casos. Son causales de destitución, la reincidencia en el incumplimiento de los deberes, en la violación de los derechos o en las prohibiciones contempladas en esta Ley.”

“**Artículo 158.** El documento que señale o certifique la acción de destitución, debe incluir la causal de hecho y de derecho por la cual se ha procedido a la destitución y los recursos legales que le asisten al servidor público destituido.

“**Artículo 159.** El incumplimiento del procedimiento de destitución originará la nulidad de lo actuado.

Las imperfecciones formales del documento mediante el cual se destituye a un servidor público impedirá que pueda tener efecto, hasta tanto dichas imperfecciones sean corregidas.”

Según afirma el apoderado judicial del demandante, los tres artículos han sido violados de manera directa por omisión.

En el supuesto relacionado con el artículo 154 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, debemos señalar que el señor **Madixon Geroldy Rodríguez Santana**, no le es aplicable dicho régimen, por tanto, tampoco la aplicación progresiva de las sanciones disciplinarias para la desvinculación definitiva del precitado ciudadano de

la entidad pública, en razón que el mismo queda inserto en la categoría de servidor público de libre nombramiento y remoción.

En cuanto al supuesto relacionado con el artículo 158 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, consideramos que no le asiste razón alguna al demandante, toda vez que como se observa en la copia autenticada de la Resolución de Personal 054-OIRH-2016 de 30 de mayo de 2016, remitida por el Instituto de Seguro Agropecuario, se consigna que el nombramiento del señor **Madixon Rodríguez fue dejado sin efecto, en razón que el mismo es de libre nombramiento y remoción**. De igual forma, en dicho documento se dejó constancia de los recursos legales que le asisten al servidor público destituido (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

En cuanto a la presunta violación de artículo 159 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, no ha sido violado en razón que la entidad demandada ha cumplido con los procedimientos correspondientes para dejar sin efecto el nombramiento del señor **Madixon Geroldy Rodríguez Santana** en el cargo de Agrónomo I del Instituto de Seguros Agropecuario, cumpliéndose el debido proceso correspondiente al negocio jurídico en estudio.

5. Se ha alegado la violación directa por omisión del artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, la cual señala:

“Artículo 10. Los profesionales idóneos al servicio del Estado sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnico. 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 hubiera cometido la infracción al presente artículo de esta Ley.”

A nuestro juicio, el argumento del actor en este punto carece de sustento; ya que el Consejo Técnico de Agricultura, creado por la propia Ley 22 de 1961, al que se refiera la norma invocada como infringida por el recurrente, tiene por finalidad

vigilar y apoyar a todos los profesionales de las Ciencias Agrícolas con respecto al adecuado 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 caso bajo análisis es relevante destacar que **Madixon Geroldy Rodríguez Santana** no fue removido del cargo por haber incurrido en alguna de las causales de destitución que establece la ley, lo que hubiera dado lugar a que ese organismo técnico pudiera entrar a investigar alguna falta que se le hubiera atribuido al demandante, sino que **el puesto que ejercía en el Instituto de Seguro Agropecuario fue dejado sin efecto, como consecuencia de la potestad discrecional de la autoridad nominadora, al estar ocupando al momento de ocurrir este evento una posición que, reiteramos, es de libre nombramiento y remoción.**

En tal sentido, el mismo era un servidor sin estabilidad, sujeto a la libre remoción por parte de la autoridad nominadora, que en este caso, está representada por el Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario, por tanto, en virtud de tal hecho el demandante podía ser separado definitivamente del cargo que ocupaba en esa entidad pública, como en efecto ocurrió, por lo que no se ha infringido el artículo 10 de la Ley 22 del 30 de enero de 1961, conforme alega el demandante.

6. En cuanto a la presunta violación de los numerales 1 y 2 del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.*" Señala la norma respectiva:

“Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
- ...

Alega el demandante que el numeral 1 del artículo parcialmente transcrito ha sido violada de manera directa por omisión, toda vez no se motivó la resolución respectiva, ni se indicaron los recursos que procedían contra la misma. De igual forma, alega que no se siguió el procedimiento de destitución.

Como indicamos anteriormente, se observa en la copia autenticada de la Resolución de Personal 054-OIRH-2016 de 30 de mayo de 2016, remitida por el Instituto de Seguro Agropecuario, se consigna que el nombramiento del señor **Madixon Rodríguez fue dejado sin efecto, en razón que el mismo es de libre nombramiento y remoción. De igual forma, en dicho documento se dejó constancia de los recursos legales que le asisten al servidor público destituido** (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

En cuanto a la presunta violación del numeral 2 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, consideramos que no le asiste razón al demandante, en razón como afirma el funcionario que emitió el acto administrativo demandado en el informe de conducta correspondiente, el mismo **se rige por el principio general, según el cual: es potestad discrecional de la entidad demandada el libre nombramiento y remoción de los funcionarios**, por tanto que su permanencia en el cargo está sujeta a la decisión de la correspondiente autoridad nominadora, en este caso, el Gerente General del Instituto de Seguros Agropecuario.

3.3.7 El demandante alega a la violación del artículo 190 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, “Por el cual se reglamenta la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa”, el cual señala:

“Artículo 190. El término de la Relación Laboral de los servidores públicos se expresa por resolución de la causal que se invoca y de los documentos que acreditan la misma.”

Consideramos que no le asiste razón al demandante, **toda vez que como hemos señalado anteriormente**, se observa en el expediente judicial, la copia autenticada de la Resolución de Personal 054-OIRH-2016 de 30 de mayo de 2016,

remitida por el Instituto de Seguro Agropecuario, en la cual se señala que el nombramiento del señor **Madixon Rodríguez** fue dejado sin efecto, en razón que el mismo es de libre nombramiento y remoción. De igual forma, en dicho documento se dejó constancia de los recursos legales que le asisten al servidor público destituido (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

Finamente, debemos señalar, que nos oponemos a la totalidad de las pretensiones contenidas en el libelo de la demanda corregida, especialmente, la contenida en el punto 5 (Cfr. foja 58 del expediente judicial), en la que el demandante solicita que se condene en costas al Estado de la República de Panamá, específicamente al Instituto de Seguro Agropecuario, cargándose al presupuesto de la referida institución, toda vez entre las garantías del Estado y las entidades públicas contenidas en el artículo 1939 del Código Judicial, el numeral 2 señala que el Estado y los Municipios no podrán ser condenados en costas. Señala la norma con puntual claridad:

“Artículo 1939. En los procesos civiles el Estado y los Municipios gozarán de las siguientes garantías:

...

2. No podrán ser condenados en costas;

...”.

El pago de los honorarios de los abogados que intervienen en un proceso, es catalogado por la doctrina como “costas”. En tal sentido, de acuerdo al Diccionario del Español Jurídico, editado por la Real Academia Española de la Lengua y el Consejo General del Poder Judicial (primera edición, Barcelona, 2016, página 550), por “costas procesales” se entiende:

“Costas procesales. *Proc.* Parte de los gastos procesales que tienen origen en el proceso y cuyo pago recae en las partes, de acuerdo a lo que determinen las leyes procesales. Cada una de las partes tiene derecho a ser resarcida si al final del proceso se declara la condena en costas de la contraria... **Forman parte de las costas los honorarios de la defensa y representación**, inserción de anuncios o edictos, depósitos para recursos, derecho para peritos y personas que han intervenido en el proceso, copias, certificaciones, testimonios, documentos solicitados,

derechos arancelarios y tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional.” (Lo resaltado es nuestro).

Por otra parte, el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas (Editorial Heliasta S.R.L., 3ra. ed., Buenos Aires, 1980, página 77), define el concepto de la siguiente manera:

“Se da este nombre a los gastos legales que hacen las partes y deben satisfacer en ocasión de un procedimiento judicial. Las cosas no solo comprenden los llamados gastos de justicia, o sea los derechos debidos al Estado, fijado por las leyes, **sino además los honorarios de los letrados**, y los derechos que debe o puede recibir el personal auxiliar, si así estuviera establecido.” (Lo resaltado es nuestro).

Es importante citar la reciente sentencia de la Sala Tercera, con fecha de 5 de julio de 2016, en la cual señaló:

“Se observa que alega la demandante que para hacerle frente al acto arbitrario que tomó la Ministra de Educación de trasladarla ilegalmente, tuvo que contratar los servicios de un abogado, lo que generó un gasto económico en concepto de honorarios profesionales, así como los gastos de movilización o transporte que incurrió su apoderado legal.

Sin embargo, es el criterio de esta Superioridad que la indemnización solicitada por la demandante, no puede hacerse efectiva en virtud de lo establecido en los artículos 1069, 1077 y 1939 del Código Judicial que señalan:

‘Artículo 1069. Se entiende por costas los gastos que se nacen por los litigantes en el curso del proceso, para la conveniente y acertada defensa de sus derechos y comprenden:

1. El trabajo invertido por el litigante o por su apoderado en la secuela del proceso;
2. El trabajo en derecho, bien por la parte o por su apoderado ya sea verbal o ya sea por escrito;
3. Los gastos que ocasionan la práctica de ciertas diligencias, como honorarios de peritos y secuestros, indemnización a los testigos por el tiempo que pierden y otros semejantes.
4. El valor de los certificados y copias que se aduzcan como pruebas; y

5. Cualquier otro gasto que, a juicio del Juez, sea necesario para la secuela del proceso, pero nunca se computarán como costas las condenaciones pecuniarias que se hagan a una parte en virtud de apremio, o por desacato, ni el exceso de gastos que por impericia, negligencia o mala fe, hagan las partes, sus apoderados o defensores.'

'Artículo 1077. No se condenará en costas a ninguna de las partes:

1. En los procesos en que sea parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas, semiautónomas o descentralizadas;
2. En los procesos que versen sobre estado civil o relaciones de familia; y
3. En los procesos no contenciosos.'

'Artículo 1939. En los procesos civiles el Estado y los Municipios gozarán de las siguientes garantías:

- ...
2. No podrán ser condenados en costas...'

En concordancia y al tenor de lo preceptuado en los artículos 1077, numeral 1, y 1939, que se aplica por analogía, ambos del Código Judicial, el Estado, ni los Municipios, pueden ser condenados en costas, razón por la cual no es dable reconocer o acceder a dicha pretensión. Además que los honorarios por servicios profesionales o costas en el proceso, solicitados por el demandante, no puede constituir el objeto del presente proceso de indemnización, debido a que la finalidad del mismo debe consistir en probar la existencia de un daño y fijar la cuantía del perjuicio que pudiera haberle sido causado a un individuo por razón de la emisión de un acto administrativo.

Igualmente, en Sentencia de 12 de mayo de 2006, esta Superioridad ha indicado que:

'De igual forma, no se aceptan los gastos en que haya incurrido el demandante por honorarios profesionales en el presente proceso y es que según el artículo 1069 del Código Judicial se entenderán por costas los gastos que se nacen por los litigantes en el curso del proceso, para la conveniente y acertada defensa de sus derechos que comprenderán: 1. *El trabajo invertido por el litigante o por su apoderado en la secuela del proceso;* 2. *El trabajo en*

derecho, bien por la parte o por su apoderado, ya sea verbal, ya sea por escrito.... En este sentido, el artículo 1077 del Código Judicial establece que "no se condenará en costas a ninguna de las partes: 1. En los procesos en que sea parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas semiautónomas y descentralizadas;...". Por lo que, en vista de lo explicado no debe accederse al pago de la suma reclamada dentro del concepto de honorarios profesionales ni de gastos de transporte.'

De allí que, no puede accederse a las pretensiones de la demandante, que se condene al Estado por la suma de once mil balboas con 00/100 (B/.11,000.00), por los supuestos daños materiales causados porque se basa en la solicitud de indemnización en virtud de servicios profesionales (costas), lo cual no es aplicable a este negocio jurídico en cuestión."

En razón de lo antes expuesto, consideramos que no le asiste razón a la parte demandante en exigir como indemnización el presunto pago de honorarios por servicios profesionales ejercidos dentro del presente proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción.

Reflexión Final.

No podemos soslayar que la incorporación de un ciudadano panameño al régimen de carrera de la función pública, es una protección que la Constitución Política de la República otorga a los mismos, a efectos de garantizar que la selección del mismo, su permanencia y ejecución de las funciones inherentes al cargo, sea de acuerdo a las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública, basada en la igualdad de trato y oportunidad de desarrollo económico, social y moral para todos los servidores públicos, sin discriminación alguna; el incremento de la eficiencia de los servidores públicos y de la Administración Pública en general; equidad y justicia en la administración de los recursos humanos al servicio del Estado; y la competencia, lealtad, honestidad y moralidad del servidor público en sus actos públicos y privados.

En tal caso, es evidente que no todos los servidores públicos de una institución que se incorpore al régimen de carrera de la función pública quedan ipso facto, amparados por dicha Carrera. Para ello, sus servidores deben pasar por los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que les permita su eventual acreditación al puesto de carrera, incorporándose de manera ordenada y gradual, una vez cumplidos los requisitos establecidos en dichos procedimientos conforme lo dispone la Ley. En tal sentido, resulta peligroso sostener que basta la obtención del certificado de idoneidad para el ejercicio de una profesión, para señalar que dicha situación la habilita automáticamente para ocupar un cargo público, cuando este es uno de los tantos elementos a evaluar para determinar las competencias de la persona que aspira a ejercer dicha función.

De acuerdo al Diccionario del Español Jurídico, editado por la Real Academia Española de la Lengua y el Consejo General del Poder Judicial, antes citado, observamos a página 892, el concepto de “idoneidad”, el cual es definido como “*1. Gral. Cualidad de idóneo, adecuado o apropiado para algo.*”

Una revisión jurídica del artículo 2 de la Ley 22 de 30 de enero de 1962, determina que la misma regula los requisitos que el legislador ha establecido para la obtención del certificado de idoneidad, ya sea a nivel universitario o técnico, para la prestación de servicios en el área de las ciencias agropecuarias, en las diversas modalidades que el artículo 1 de dicha norma establece. En tal sentido, la legislación en referencia, **no establece requisito alguno**, para el ingreso de una persona al régimen de carrera para dichas ciencias.

La razón de ser para que el constituyente estableciera un régimen de carrera de las funciones públicas, es que las mismas deben ser desarrolladas por servidores con capacidad y eficiencia, teniendo en cuenta los intereses del servicio público, apartado de los compromisos e influencias políticas, para lo cual es necesario establecer como norma, que los funcionarios se vinculen mediante un sistema de selección objetiva, que su promoción sea el resultado de una evaluación imparcial

teniendo en cuenta los méritos, y que la permanencia en el cargo público esté protegida, de tal forma, que su desvinculación sea en razón de causas legalmente determinadas por el legislador.

El principio regente dentro de cualquier régimen de carrera, es precisamente el de méritos, es decir, que **el acceso a cargos de carrera, su permanencia y asenso estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas, experiencia, buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta del servidor público que pertenezcan a ella, y la de los aspirantes a ingresar en la misma.**

En los términos en que se ha interpretado la legislación relativa a la idoneidad de los profesionales de las ciencias agropecuarias, bastaría tener la idoneidad en las mismas y ser nombrado como servidor público para que automáticamente el mismo gozase de las garantías, deberes y derechos de un servidor de carrera, cuando a este último se le exige someterse a los requisitos de la ley de carrera correspondiente, como pasar las oposiciones, evaluaciones, entrevistas, periodos probatorios para adquirir el estatus de servidor de carrera, situación **que crea una situación de desigualdad jurídica entre un servidor público perteneciente al sector de las ciencias agropecuarias del servidor público de carrera algún otra carrera de la función pública**, lo que contraría el sentido de la Constitución y de la Ley.

IV. Solicitud.

En razón de ello, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO SON ILEGALES** el Resuelto de Personal 185-2016 de 30 de mayo de 2016 y la Resolución de Personal 54-OIRH-2016 de 30 de mayo de 2016, ambas emitidas por el **Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario**, así como el acto confirmatorio y en consecuencia, se denieguen las pretensiones del demandante.

V. Pruebas.

5.1 Pruebas que se objetan

Pruebas documentales aportadas:

1. Copia simple del Resuelto de Personal 185-2016 de 30 de mayo de 2016, proferida por el Gerente General Instituto de Seguro Agropecuario, por no cumplir con el requisito establecido en el artículo 833 del Código Judicial (Cfr. foja 18 del expediente judicial).
2. Copia simple de la Resolución de Personal 054-OIRH.2015 de 30 de mayo de 2016, proferida por el Gerente General Instituto de Seguro Agropecuario, por no cumplir con el requisito establecido en el artículo 833 del Código Judicial (Cfr. foja 19 del expediente judicial).
3. Copia cotejada ante Notario Público del certificado de idoneidad del señor **Madixon Geroldy Rodríguez Santana**, expedido por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, por violar los artículos 833 y 842 del Código Judicial (Cfr. foja 20 del expediente judicial).
4. Copia cotejada ante Notario Público de la certificación de Servidor Público de Carrera Administrativa, expedida por la Dirección General de Carrera Administrativa, por violar los artículos 833 y 842 del Código Judicial (Cfr. foja 21 del expediente judicial).
5. Copia del documento privado consistente en la certificación emitida por el Agrónomo Tito Silvera de León, toda vez que al no ser un documento público, el demandante no ha pedido su reconocimiento ante el Tribunal de la Causa. De igual forma, como quiera que el tema probatorio que emana de los hechos de la presente demanda, no se cuestiona que el señor **Madixon Geroldy Rodríguez Santana** sea profesional de las ciencias agrónomas, por lo que la prueba deviene en ineficaz para los fines del presente proceso, al tenor de lo que establece el artículo 783 del Código Judicial (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

B. Prueba de declaración de parte aducidas.

1. Objetamos la prueba de declaración de parte a Irwing Dwight Santos Hernández, actual Gerente General del Instituto de Seguros Agropecuario, en razón que no puede ser citado a rendir declaración, toda vez que el mismo, al ser jefe de una institución autónoma del Estado, debe rendir declaración a través de certificación jurada, tal como lo dispone el artículo 929 del Código Judicial, para lo cual se le debe remitir el cuestionario correspondiente.

2. Objetamos la declaración de parte de **Madixon Geroldy Rodríguez Santana** aducida por el apoderado judicial del demandante, en consideración que la misma viola el artículo 903 del Código Judicial, el cual señala:

“Artículo 903. Las partes podrán pedir, por una sola vez y sólo en la primera instancia, que la contraparte se presente a declarar sobre el interrogatorio que en el acto de audiencia libremente formule. Cuando se trate de personas jurídicas se citará al representante legal o al gerente o administrador. Si la persona citada manifiestare, por escrito previo o al contestar el interrogatorio, que no conoce los hechos propios de tales personas sobre las que fueron interrogadas, tal respuesta puede ser considerada como un indicio en su contra, salvo que indique el nombre de la persona o personas que pertenezcan a la empresa y puedan contestar el interrogatorio, caso en el cual el juez, de oficio los citará.” (Lo resaltado es nuestro).

Como podrá observar la Honorable Sala, el señor **Madixon Geroldy Rodríguez Santana** es el demandante o parte actora en la presente demanda. En tal sentido, consideramos que la firma forense que representa los intereses del mismo, no puede aducir como prueba de declaración de parte, a quien le otorgó poder como, toda vez que la norma antes transcrita, permite que se cite **a la contraparte a declarar**. En todo caso, quien podía aducir la prueba era la Procuraduría de la Administración y no el abogado representante del demandante.

Sobre este aspecto, el eminente procesalista panameño, Doctor Jorge Fábrega Ponce, ha señalado en su obra Medios de Prueba (Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1997, p.205) lo siguiente:

“La jurisprudencia, consecuencialmente, rechaza que la propia parte concurra ‘*en sua causa*’ y, cabe agregar, la Corte en sentencia de inconstitucionalidad, ha sustentado que esta limitación es cuestión de política legislativa y que no constituye una restricción al derecho a la prueba violatorio de la Constitución.”

En el auto de 17 de abril de 2009, la Sala Tercera señaló a propósito del tema en debate:

“Otro aspecto que no podemos ignorar y, por ende, dejar de anotar es que, una cosa es la declaración testimonial que realiza un testigo que fuere llamado a un proceso, mismo que es considerado tercero o ajeno al caso y; otra, lo que se denomina declaración de parte, la cual no solo podrá ser rendida por quien fuere reconocido como parte en juicio, sino, siempre que hubiere sido requerida por su contraparte. En otras palabras, no es admisible que se pretenda auto pedir la declaración de parte, ni mucho menos, que se aduzca en calidad de testimonio la declaración de quien fuere parte, pues ello, más allá de ser inadmisibile, estaría atentando contra el principio de lealtad procesal y la debida probidad que corresponde a las partes honrar esencialmente dentro del proceso.” (Lo subrayado es de la Corte).

De igual forma, en el Auto de 24 de septiembre de 2010, esa instancia jurisdiccional señaló:

“Indudablemente, de la lectura de esta disposición legal se desprende con claridad meridiana que la declaración de parte, sólo puede ser aducida por la contraparte en el proceso. En el caso que nos ocupa, ha quedado evidenciado que el propio apoderado judicial de Gabriel Enrique Carreira Pitti (demandante en este proceso), propuso la declaración de éste, situación que hace inadmisibile dicho testimonio, pues contraviene lo dispuesto en la norma *ut supra* citada.”

C. Prueba de ratificación firma.

Objetamos la prueba de ratificación de firma a efectos que se cite a Irwing Dwight Santos Hernández, actual Gerente General del Instituto de Seguros Agropecuario, para que ratifique su firma en los actos administrativos demandados.

En primer término, obran a fojas 67 y 68 del expediente judicial, copias debidamente autenticadas por el Secretario del Instituto de Seguro Agropecuario,

tanto del Resuelto 185-2016 de 30 de mayo de 2016 y de la Resolución de Personal 054-OIRH-2015 de 30 de mayo de 2016, cumpliendo los parámetros de los artículos 835, 836 y 842 del Código Judicial.

En segundo lugar, la documentación señalada fue remitida oficialmente por el propio Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario a la Sala Tercera, mediante Nota GG-048-2017 de 18 de enero de 2017, dirigido al Magistrado Sustanciador, a efectos de cumplir con el requerimiento del mismo.

Como bien observa la firma forense demandante, que dicho documento *"...de ser un documento público, el cual posee presunción de autenticidad"*, la discusión jurídica no radica en qué persona firmó el acto administrativo demandado, sino que el mismo representa la voluntad de la Administración Pública, independientemente de la persona que la represente en ese momento.

5.2 Pruebas de la Procuraduría de la Administración.

Con el propósito que sea solicitado por la Honorable Sala Tercera, a efectos de ser incorporado a este proceso, **presenta** como prueba documental la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, remitido por el Instituto de Seguro Agropecuario.

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

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General