

REPUBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 968

Panamá, 31 de mayo de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

Expediente 275532021.

El Licenciado Carlos Alberto Martínez Sánchez, actuando en nombre y representación de **Alex Leonel Batista Castillo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.OAL-120 de 2 de junio de 2020, emitida por la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá**, sus actos confirmatorios y para 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 No.135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley No. 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 faculta para reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, en lo que refiere a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada por el apoderado judicial de Alex Leonel Batista Castillo, respecto a la decisión contenida en la Resolución No.OAL-120 de 2 de junio de 2020, emitida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, a través de la cual se resolvió la devolución de las sumas pagadas en concepto de colegiatura y otros gastos incurridos, en atención a los Acuerdos de Becas correspondientes a: 'International Follows Program of the National Association of Insurance Commissioners (NAIC), UNESCPA, Florida State University Panamá Diplomado Project Management y el Programa de habilidades comunicativa y Liderazgo' (Cfr. fojas 26 y 27 del expediente judicial).

En ese sentido, podemos indicar que la acción en estudio se basó en que, en opinión del apoderado judicial del accionante, la medida adoptada por la entidad demandada incumplió con el artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, el cual hace alusión a los principios que informan

al procedimiento administrativo general y con el artículo 815 del Código Administrativo, que define lo que debe entenderse como renuncia del cargo (Cfr. fojas 9 a 23 del expediente judicial).

Sobre este particular, y a fin de sustentar su pretensión, el abogado del recurrente manifestó entre otras consideraciones, lo siguiente:

“Lo anterior, implica que estas normas utilizadas para sustentar los convenios de beca que firmó el señor ALEX LEONEL BATISTA CASTILLO y también para fundamentar legalmente el acto administrativo que estamos demandando, son normas incompletas, puesto que la primera señala que el beneficiario de la beca debe laborar **“un tiempo determinado”** para la entidad, pero resulta que ese tiempo **no está determinado en esa norma.**

...

Si bien es cierto, tales convenios fueron suscritos por el señor BATISTA CASTILLO, no es menos cierto, que los convenios, acuerdos o contratos si se quiere, vinculados a la función pública, deben estar enmarcados en el ordenamiento jurídico que regula la materia, es decir, que no están sujetos a la autonomía de voluntad de las partes y ni a lo que la ley no prohíba como ocurre en el derecho privado, sino que, por el contrario, como todo acto administrativo donde se expresa la voluntad de la Administración Pública, debe estar inspirado en la ley y los reglamentos” (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

Por nuestra parte, este Despacho **debe reiterar su oposición a los argumentos expresados por el apoderado judicial del accionante**, toda vez que de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente judicial, **se pudo observar el respectivo Informe de Conducta remitido por la entidad demandada el veintiuno (21) de junio de dos mil veintiuno (2021), en donde aprovechó la oportunidad para destacar, entre otras cosas, lo que a continuación transcribimos:**

“Respecto al argumento expresado por el recurrente, mediante el cual trata de excusar su actuación, señalando que la administración de haber querido seguir contando con los servicios del licenciado Alex Batista, no hubiese admitido la denuncia, (sic) debemos señalar que la renuncia es un acto voluntario por parte de prenombrado, y la Superintendencia está en el derecho de admitirla o no, de manera discrecional; siendo una de las formas existentes que contempla la ley para la desvinculación de un funcionario.

La renuncia presentada por el Licenciado Batista se dio a escasos dos (2) días de la toma de posesión de la nueva administración, por lo tanto, fue un acto voluntario el cual fue respetado” (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

Respecto a lo anterior, luego de analizar los planteamientos de la entidad demandada en su informe de conducta, esta Procuraduría debe recalcar que, conforme quedó demostrado dentro del infolio judicial, no le asiste la razón a **Alex Leonel Batista Castillo**, y sobre ese escenario, a fin de desarrollar el concepto contenido en el párrafo que antecede, mediante nuestra Vista Número 1654 de 25 de noviembre de 2021 hicimos referencia a los acuerdos de becas suscritos por el demandante, los cuales, según advirtió su propio abogado, fueron los siguientes:

"SEGUNDO: Como servidor de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, recibió distintas capacitaciones, por las cuales suscribió varios acuerdos de Becas, a saber:

1. Acuerdo de Beca de 12 de abril de 2016, para cursar una Maestría en Finanzas Corporativas y Riesgo en la Universidad del Contador Público Autorizado (UNESCPA), por un período de 18 meses a partir del 19 de abril de 2016, por un costo de B/.4,540.00, **con el compromiso para el becario de laborar por un período de 24 meses a partir de la culminación del programa de estudios o de reembolsar las sumas pagadas, en caso de destitución o renuncia.**

2. Acuerdo de Beca de 14 de septiembre de 2017, para cursar el 'International Fellows Program Of The National Association of Insurance Commissioner (NAIC)', por un período de 5 semanas comprendidas del 7 de octubre al 22 de noviembre de 2017, por un costo de B/.25,820.16, **con el compromiso para el becario de laborar para la institución por dos (2) años, a partir de la culminación del programa o de reembolsar las sumas pagas en caso de destitución o renuncia antes de completar dicho período.**

3. Acuerdo de Beca de 10 de julio de 2018, para cursar el Programa de Habilidades y Liderazgo 'Liderapia', por un período de 2.5 meses a cursar desde el 16 de julio hasta septiembre, con un costo de B/.1,997.33, **con el compromiso para el becario de laborar para la institución por el período de un (1) año a partir de la culminación del programa o devolver la totalidad de la suma invertida en caso de destitución por falta grave antes de cumplir el período o si renunciaba luego de tres meses de culminado el programa, el 50% de lo pagado, si la renuncia se daba luego de seis meses de culminado el programa o el 10% si la renuncia tuviese lugar luego de 8 meses de culminado el programa.**

4. Acuerdo de Beca de 6 de febrero de 2019, para cursar el Diplomado en Project Management (Gestión de Proyectos), por un período de 20 días a celebrarse del 22 de febrero al 22 de junio de 2019, con un costo de B/.3,160.00, **con el compromiso para el becario, de continuar laborando para la entidad por un período de un (1) año a partir de la culminación del programa de estudios o de devolver la totalidad de la suma invertida, en**

caso de destitución por falta grave o renuncia." (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

En ese hilo conductor de ideas, vemos que lo indicado por el demandante revistió de gran importancia para el caso que nos ocupa; ya que, como se observó, el mismo tenía pleno conocimiento de las condiciones bajo las cuales se brindaron cada una de las capacitaciones antes mencionadas.

Por otra parte, y siendo así que las piezas procesales del expediente de marras, reflejaron claramente encontrarnos ante una serie de *contratos* suscritos entre la Administración y el demandante, al respecto, el Código Civil establece lo siguiente:

"Artículo 1105. Contrato o convenio es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o muchas personas."

"Artículo 1106. Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a la ley, a la moral ni al orden público."

"Artículo 1109. Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conforme a la buena fe, al uso y a la ley."

De lo anterior, observamos que los contratos o convenios son manifestaciones de voluntad, a través de las cuales, una parte se obliga para con la otra, a dar, hacer o no hacer alguna cosa; **elementos que en el caso que nos ocupa, se tradujeron en el otorgamiento de una serie de becas de estudio; con la condición que, una vez culminado el período de formación académica, el beneficiario tuviera que prestar sus servicios a la entidad gestora de dichos beneficios por un determinado lapso de tiempo; y que, de no ser eso posible, sea porque el favorecido sea destituido o haya renunciado, se debería proceder al reembolso de las sumas invertidas.**

Al continuar con el respectivo análisis contractual, y en consecuencia de las obligaciones que de ellos derivan, pudimos observar lo que precisan los artículos 1129 y 1132 del Código Civil, al señalar lo siguiente:

"Artículo 1129. Los contratos serán obligatorios siempre que en ellos concurren las condiciones esenciales para su validez."

“Artículo 1132. Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, **se estará al sentido literal de sus cláusulas.**” (El resaltado es nuestro).

Al apreciar estas breves referencias a los elementos del contrato y a sus efectos, vemos que, desde un principio, existió claridad, *y así lo expresó el actor*, en cuanto a las condiciones bajo las cuales se otorgaron las becas de estudio; motivo por el cual, pretender desconocer el contenido de dichos acuerdos, y en razón de ello, negarse a la devolución de las sumas en él invertidas producto de su renuncia, resultó a todas luces jurídicamente improcedente.

Sobre ese escenario, se desprende que las manifestaciones de voluntad de los particulares, no solo deben encontrarse acorde a derecho; sino que deben resultar consecuentes con sus procederes previos; condición que, como indicamos, no se cumplió en el caso que nos ocupa debido a que el demandante suscribió una serie de acuerdos de becas, en donde claramente se dispuso, que de retirarse éste de la entidad, previo al lapso de tiempo acordado, el mismo estaría en la obligación de devolver las sumas invertidas, obligación que de manera contraria a lo pactado, pretendió desconocer al presentar la demanda de plena jurisdicción que nos ocupa.

En otro orden de ideas, debemos recordar que tal cual como lo señalamos en nuestra contestación de la demanda, no debemos perder de vista que la terminación laboral del actor con la entidad demandada, se produjo en razón de la renuncia de aquel, siendo así que, la tendencia a proteger la permanencia de la relación y, más específicamente, la estabilidad del trabajador, aun siendo importante en el derecho del trabajo, no ha impedido que las partes de la vinculación laboral gocen, en términos generales, de la facultad de poner fin unilateralmente a la misma.

Atendiendo a este particular, parte de las consideraciones a las que hicimos referencia, encuentran su equivalente jurídico en el artículo 815 del Código Administrativo, el cual, refiriéndose a la figura de la *renuncia*, establece lo siguiente:

“Artículo 815. Todo el que sirva un destino de voluntaria aceptación **puede renunciarlo libremente.** Si el empleado que oye la renuncia creyere que hay motivos notorios de conveniencia pública en no admitir la renuncia podrá negarla, pero si insistiere en ella la aceptar.” (El resaltado es nuestro).

Al examinar la disposición antes citada, se observa que, el hecho de presentar una carta de renuncia, constituye un acto de liberalidad por parte del funcionario, el cual, no se encuentra condicionado a nada más que a sus propias consideraciones internas; y en ese sentido, **Alex Leonel Batista Castillo**, presentó su renuncia al cargo de Director de Supervisión de Empresas de Seguros, el día 7 de agosto de 2019, la cual fue debidamente aceptada por el Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá, mediante el Resuelto de Personal No.27 de 8 de agosto de 2019, el cual comenzó a regir a partir de esa misma fecha (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

Así las cosas, tal como consta dentro de las piezas procesales del infolio judicial, se aprecia que, luego de haber emitido el actor ese acto de liberalidad, a través del cual indicó su interés claro e inequívoco de desvincularse de la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá** mediante su renuncia al cargo, resulta a todas luces carente de todo sustento lo señalado por el abogado del demandante, al pretender que dicha voluntad, sea ponderada en el sentido contrario, insinuando que la entidad deseaba dar por finalizada la relación laboral.

Al respecto, el jurista señaló lo siguiente:

“El hecho que al señor BATISTA CASTILLO se le haya aceptado la renuncia de manera tan ágil como ocurrió -se puede apreciar en el expediente administrativo correspondiente-, implica que a la Administración de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, recién instalada tras el cambio de gobierno en el país en 2019, no le interesaba contar con los servicios de mi cliente, lo cual es comprensible, ante la importancia que cada Superintendente cuente con un equipo de su confianza.” (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Al confrontar las alegaciones del letrado con la realidad procesal, estimamos imperante reiterar que, quien manifestó su intención de desvincularse de la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá**, fue el propio actor; motivo por el cual, aducir que era a la institución demandada a la que no le interesaba continuar con los servicios de este, carece de todo elemento constatable dentro del expediente de marras para haber podido argumentar dicha afirmación.

Aunado a lo anterior, vemos que el apoderado judicial del demandante, sobre este particular, manifestó además lo siguiente:

“Sin embargo, no resulta acorde al principio de buena fe, pilar de los actos de la Administración Pública, que recibida y aceptada la renuncia **sin reparo alguno**, existiendo de por medio los acuerdos de beca señalados

en el hecho segundo de la demanda; a la postre, se pretenda que mi mandante pague a la Superintendencia los dineros que esta gastó en cursos por él recibidos. Desde el momento en que la Administración le aceptó la renuncia al cargo **sin reproche de alguna índole, mi cliente entendió** que eso deseaba la nueva autoridad de la entidad y en consecuencia, mal podía entender que mantenía deuda o compromiso alguno con la entidad.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

De lo indicado por el actor, se pudo concluir que este esperaba que, luego de presentada la carta de renuncia, la entidad le hiciera recapacitar sobre dicha decisión; o, que, en el mejor de los casos, que la misma le fuera rechazada; esto, en consideración a lo dispuesto en el artículo 815 del Código Administrativo.

De igual forma, debemos destacar que, la *renuncia* presentada por **Alex Leonel Batista Castillo, a su cargo en la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá**, fue un acto que no se produjo en razón de amenazas, coacciones, ni ningún otro elemento que pudiera constituirse en un vicio del consentimiento; motivo por el cual, alegar que él presentó su carta de renuncia, esperando que la entidad no se la aceptara carece de sentido jurídico y fáctico.

Observamos además que el demandante, cuestionó la legitimidad de la norma aplicable para la determinación de los montos que le corresponde reembolsar a la entidad demandada, señalando lo que a continuación transcribimos:

“Lo anterior, implica que estas normas utilizadas para sustentar los convenios de beca que firmó el señor ALEX LEONEL BATISTA CASTILLO y también para fundamentar legalmente el acto administrativo que estamos demandando, son normas incompletas, puesto que la primera señala que el beneficiario de la beca debe laborar ‘un tiempo determinado’ para la entidad, pero resulta que ese tiempo no está determinado en esa norma.

...

Lo anterior, entraña que tales convenios y el acto administrativo demandado están fundamentados en pura discrecionalidad de quienes representan a la entidad demandada, lo que es la antítesis del principio de legalidad que cimienta el Estado de Derecho.” (Cfr. fojas 13 – 14 de expediente judicial).

Ahora bien, discrepamos de las consideraciones indicadas por el actor en este punto; ya que, la forma en que se debe realizar el reembolso en caso de una desvinculación, se encuentra debidamente definida en cada uno de los Acuerdos, como a seguidas se expresa:

“1. Maestría en Finanzas Corporativas y Riesgo de la Universidad Especializada del Contador Público Autorizado

(UNESCPA), modalidad presencial por un período de 18 meses, a partir del 19 de abril de 2016, hasta el 19 de octubre de 2017, **por un costo de Cuatro Mil Quinientos Cuarenta balboas con 00/100 B/.4,540.00.**

Mediante Acuerdo de Beca para Estudio, suscrito por el Superintendente José Joaquín Riesen y aceptado por el licenciado Alex Batista, se conviene que el becario se compromete a seguir laborando en la Superintendencia por un período de dos (2) años a partir de la culminación del curso, es decir, **debía laborar en la institución hasta el día 19 de octubre de 2019. En caso de renuncia se debía reembolsar el costo total de la beca otorgada por la Superintendencia.**

2. International Fellows Program of the National Association of Insurance Commissioners (NAIC), por el período de cinco (5) semanas presenciales, desde el 7 de octubre de 2017 al 22 de noviembre de 2017, **por un costo de Veinticinco Mil Ochocientos Veinte balboas con 16/100 (B/.25,820.16) en concepto de pasajes y viáticos.**

Mediante Acuerdo de Beca para Estudio, suscrito por el Superintendente José Joaquín Riesen y aceptado por el licenciado Alex Batista, se conviene que el becario se compromete a seguir laborando en la Superintendencia por un período de dos (2) años a partir de la culminación del curso; es decir, **debía laborar en la institución hasta el día 22 de noviembre de 2019. El acuerdo señalaba que, para el caso de la renuncia el becario debía reembolsar el costo total de la beca otorgada por esta Superintendencia.**

3. Diplomado en Project Management (Gestión de Proyectos) de la Florida State University Panamá, por un período de 20 días impartido por 5 módulos (correspondiente del 22 de febrero al 22 de junio de 2019), **por un costo de Tres Mil Ciento Sesenta balboas con 00/100 (B/.3,160.00).**

Mediante Acuerdo de Beca para Estudio, suscrito por el Superintendente José Joaquín Riesen y aceptado por el licenciado Alex Batista, se conviene en que el becario se compromete a seguir laborando en la Superintendencia por un período de un (1) año a partir de la culminación del curso; es decir, **debía laborar en la institución hasta el día 22 de junio de 2020. El acuerdo señalaba que, para el caso de renuncia, el Becario debía reembolsar el costo total de la beca otorgada para esta Superintendencia.**

4. Programa de Habilidades Comunicativas y Liderazgo 'LIDERTERAPIA', en su modalidad presencial, en un período de 2.5 meses, impartido por 8 módulos (correspondiente del 16 de julio de 2018 hasta septiembre de 2018), **por un costo de Mil Novecientos Noventa y Siete con 33/100 (B/.1,997.33).**

Mediante Acuerdo de Beca para Estudio, suscrito, se conviene que el becario se compromete a seguir laborando en la Superintendencia por un período de un año una vez culminado el programa, **es decir hasta septiembre de 2019. La cláusula Quinta de este Acuerdo dispone que, en caso de renuncia, el becario reembolsará el 10%**

del costo, luego de 8 meses culminado el programa, situación que corresponde al licenciado Alex Batista. (Cfr. fojas 50 y 51 del expediente judicial).

Como se pudo observar, **la determinación de las sumas a reembolsar fue establecida desde el momento en que se suscribieron los acuerdos de las distintas becas de las que fue beneficiario el hoy demandante;** razón por la que, alegar discrecionalidad o falta de claridad en cuanto a la forma de determinar el monto a devolver, careció de todo sustento a la luz, no solo de las constancias que reposan en autos; sino de las propias afirmaciones hechas el actor en su demanda.

Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente acentuar la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por el demandante, a fin de demostrarle al Tribunal la existencia de las circunstancias que, desde su perspectiva jurídica, constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas No. 237 de doce (12) de abril de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual admitió como prueba de informe aducida por el demandante, el expediente administrativo relacionado con este caso (Cfr. foja 80 del expediente judicial).

Igualmente, **resulta necesario destacar que la Sala Tercera admitió como prueba aducida por esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el acto impugnado, esto es, la Resolución No.OAL-120 de 2 de junio de 2020, siendo así nuestro firme criterio que en base a lo que consta en autos, dichas constancias procesales prestan el mérito amplio y suficiente para que sean negadas todas las pretensiones del accionante (Cfr. foja 80 del expediente judicial).**

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor del recurrente, si bien, éste se limitó a aducir como medio de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción y el propio expediente administrativo relativo a su caso; **lo cierto es que, ninguno ha logrado acreditar que la Resolución No.OAL-120 de 2 de junio de 2020, objeto de reparo, carece de**

validez; por el contrario, ha quedado evidenciado que la medida adoptada en el acto acusado de ilegal, se efectuó con fundamento a lo establecido en los Acuerdos de Beca suscritos entre el hoy accionante y la entidad demandada, aunado a la propia renuncia al cargo que éste desempeñaba dentro de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros.

De ahí que en el negocio jurídico bajo escrutinio, la actividad probatoria del demandante no logró relevar la presunción de legalidad que ampara al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada, lo señalado por la parte actora en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar las respectivas constancias probatorias, a fin de acreditar los hechos alegados en su libelo.

Sobre el particular, mediante la Resolución de 10 de julio de 2019, la Sala Tercera se refirió al deber que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que brinda cobertura a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema 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 74 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 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

..." (El resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar los hechos que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que solicita.**

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta a cabalidad mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución No.OAL-120 de 2 de junio de 2020, emitida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá** y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General