



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 4 de enero de 2017

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, actuando en representación de **Verónica Julio de Ruiz**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 323-15 de 26 de agosto de 2015, emitida por el **Gerente General del 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, 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 la actora, **Verónica Julio de Ruiz**, referente a lo actuado por el **Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario**, al emitir la Resolución Administrativa 323-15 de 26 de agosto de 2015, que en su opinión, es contraria a Derecho.

La acción propuesta por el apoderado judicial de **Verónica Julio de Ruiz** se sustenta en el hecho que, a su juicio, su mandante contaba con más de dos (2) años de servicios continuos en el Banco de Desarrollo Agropecuario, por lo que no era una funcionaria de libre nombramiento y remoción. Continúa indicando, que la antigüedad en el cargo que ostentaba su representada le garantizaba una estabilidad laboral; de ahí que, en su opinión, la misma sólo podía ser desvinculada de la Administración Pública, a través de un procedimiento disciplinario en el que se comprobara que había incurrido en alguna causal de destitución;

no obstante, afirma que la actora jamás cometió una falta disciplinaria, tal como consta en su expediente personal (Cfr. fojas 9-10, 12, 14-16 del expediente judicial).

También afirma, que el artículo 8 del Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario y el artículo quince de la Ley 17 de 2015 no facultan al Gerente General de esa entidad para destituir a un funcionario, en ejercicio de su potestad discrecional. Agrega, que la entidad vulneró los principios de estricta legalidad y del debido proceso, este último, por no haber motivado el acto administrativo (Cfr. fojas 12-13 y 18-19 del expediente judicial).

En esta ocasión, **reiteramos el contenido de la Vista 201 de 3 de marzo de 2016**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la demandante; ya que **somos de la firme convicción** que de conformidad con lo expuesto tanto en la Resolución Administrativa 323-15 de 26 de agosto de 2015, acusada de ilegal, su acto confirmatorio, y en el informe explicativo de conducta rendido por la autoridad demandada, **Verónica Julio de Ruiz no era una servidora pública de carrera, sino en funciones**, en atención a lo dispuesto en el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que define a los servidores públicos en funciones; es decir, la actora no estaba incorporada, mediante el sistema de méritos, a una Carrera Pública, ni había accedido al cargo del cual fue destituida mediante un concurso o un sistema de méritos, por lo que **no gozaba de estabilidad en su puesto de trabajo**, como erróneamente afirma su apoderado judicial (Cfr. fojas 21, 22 y 26-29 del expediente judicial).

Al respecto, consideramos **repetir** que si bien es cierto que en el expediente de personal de **Verónica Julio de Ruiz**, cuya copia autenticada fue aportada por la autoridad demandada junto a su informe explicativo de conducta, constan la Resolución 42-08 de 5 de mayo de 2008, emitida por la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Banco de Desarrollo Agropecuario, y la certificación de 26 de junio de 2008, expedida por la Dirección General de Carrera Administrativa, sobre su ingreso a la Carrera Administrativa, no lo es menos que, **de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, vigente al**

momento en que se dictó el acto administrativo impugnado, todos los actos de incorporación a esa carrera pública realizados a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2 de julio de 2007, quedaron sin efecto, lo que dio lugar a que un número considerable de servidores públicos, entre éstos, la ahora demandante, quedaran excluidos de ese régimen de estabilidad laboral (Cfr. fojas 252, 253 y 268 del expediente de personal de la actora).

Visto lo anterior, resulta claro que Verónica Julio de Ruiz estaba sujeta, en cuanto a su estabilidad en el cargo, a la potestad discrecional de la autoridad nominadora, en este caso, el titular de la entidad, por lo que su desvinculación de la función pública podía darse con fundamento en las facultades legales que este servidor público posee para adoptar este tipo de decisiones, según lo dispone el numeral 8 del artículo 15 de la Ley 17 de 2015, el cual lo autoriza para “*nombrar, destituir, sancionar, trasladar y conceder licencias al personal del Banco, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias, así como remover del cargo al personal de confianza, establecer la escala de sueldos de acuerdo con la estructura organizativa y emitir las demás acciones de personal*”, en concordancia con lo establecido en el artículo 8 del Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario, aprobado mediante la Resolución 26 de 12 de diciembre de 2007, conforme al cual “*El Gerente General en su condición de autoridad nominadora es el responsable de la conducción técnica y administrativa de la institución y delegará en las unidades administrativas de mando superior las funciones de dirección que correspondan a los objetivos institucionales de conformidad con la Ley.*”

En este contexto, estimamos pertinente anotar que de acuerdo con lo que ha sido expresado en reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera, esa potestad discrecional de la autoridad nominadora le permite remover a los servidores públicos que no se encuentren amparados por una ley especial o de carrera que les garantice estabilidad en el cargo, **sin que para ello sea necesario la configuración de causas de naturaleza disciplinaria.** Éste fue

el criterio sustentado por el referido Tribunal en la reciente Sentencia de 17 de febrero de 2016; resolución que en lo pertinente indica:

“En el caso bajo estudio, la Sala enfatiza que el ingreso de la señora... a la función pública se produjo **sin que mediara un concurso de méritos o concurso de antecedentes, requisito esencial que le confería estabilidad en el cargo;** por consiguiente, la decisión de la autoridad administrativa de remover a la señora... se efectuó porque **se encuentra sujeta a la potestad discrecional de autoridad nominadora y no se encuentra amparada en la categoría de funcionarios de Carrera Administrativa o por alguna Ley especial que le confiera estabilidad en cargo...**”

Por último, referente a la violación al numeral 4, del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, la Sala Tercera enfatiza que la remoción de la señora... se dio con fundamento en la potestad discrecional de la autoridad nominadora y **no porque haya cometido una falta administrativa en el ejercicio de sus funciones. Su desvinculación del servicio público se sustenta en la facultad discrecional de la autoridad nominadora para remover al personal subalterno...**” (La negrilla es nuestra).

De igual manera, **vale la pena destacar** que según la jurisprudencia del referido Tribunal, la destitución de los servidores públicos que no son de carrera, sustentada en la potestad discrecional de la autoridad nominadora, se entiende enmarcada en el debido proceso legal, siempre que la entidad pública cumpla con el **deber de notificar al afectado sobre la decisión emitida; indicándole, además, el o los recursos que proceden en contra de la misma y el término que tiene para interponerlos;** presupuestos que configuran el denominado **principio de publicidad de los actos administrativos** y que, según se observa a fojas 21, 22 y sus reversos del expediente judicial, fueron correctamente cumplidos por el Banco de Desarrollo Agropecuario al emitir la Resolución Administrativa 323-15 de 26 de agosto de 2015, por medio de la cual se destituyó a la hoy recurrente, y la Resolución Administrativa 327-15 de 4 de septiembre de 2015, mediante la cual se resolvió el recurso de reconsideración presentado en contra de la primera; **actos administrativos que, en contraposición a lo alegado por el apoderado judicial de la actora, se encuentran debidamente motivados;** puesto que, según puede verificarse, en los mismos se describe el

estatus de la servidora pública, y el fundamento de Derecho utilizado para destituirla del cargo que ocupaba en la institución demandada.

De acuerdo con dicha jurisprudencia, la Administración también debe cumplir con el **principio de contradicción**, como garantía del ejercicio del **derecho de defensa**, de tal suerte que se le permita al afectado impugnar, a través de los recursos procedentes, las decisiones emitidas, lo que claramente puede observarse en el caso bajo examen, cuando el accionante interpuso el recurso de reconsideración en contra del acto objeto de reparo (Cfr. foja 22 y su reverso del expediente judicial).

Por otra parte, el apoderado judicial de **Verónica Julio de Ruiz** es de la opinión que al emitir la Resolución Administrativa 323-15 de 26 de agosto de 2015, acusada de ilegal, el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario también infringió los artículos 141 (numeral 17) del Texto Único de la Ley 9 de 1994; los artículos 1, 2, 4 de la Ley 59 de 2005; el artículo 6 (numeral 1) de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y el artículo 1 de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; puesto que, según expresa, la actora padece de *“Hipertensión Arterial Crónica”*, enfermedad involutiva y degenerativa que le genera discapacidad laboral, y cuyo padecimiento era de pleno conocimiento de la autoridad demandada; circunstancia por la cual esta última, según expresa, tenía prohibido destituirla del cargo que desempeñaba en dicha institución (Cfr. fojas 9-11 y 17 del expediente judicial).

Frente a lo anotado en el párrafo que precede, esta Procuraduría **insiste** en que, aunque el abogado de **Verónica Julio de Ruiz** afirme que al momento de emitirse el acto administrativo impugnado, ésta padecía de la enfermedad denominada *“Hipertensión Arterial Crónica”*, hecho éste que era del conocimiento de las autoridades del Banco de Desarrollo Agropecuario, lo cierto es que, en su expediente de personal, ni en el expediente judicial, consta prueba alguna que así lo acredite.

En efecto, lo que realmente se advierte en el negocio jurídico bajo examen es que cuando se dejó sin efecto el nombramiento de Verónica Julio de Ruiz en el cargo que ocupaba en el Banco de Desarrollo Agropecuario, ésta no reunía las condiciones para ser considerada como una persona con discapacidad laboral en los términos establecidos por el artículo 1 de la Ley 59 de 2005; ya que no acreditó ante la entidad demandada la enfermedad que aduce, y que tal padecimiento la haya colocado en una condición que limitara su capacidad para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal en el ser humano.

En esa línea de pensamiento, repetimos que en el caso en estudio no reposa en autos certificación alguna que permita establecer que Verónica Julio de Ruiz, previo a la fecha en que fue desvinculada de la Administración Pública, haya dado cumplimiento al contenido del artículo 5 de la Ley 59 de 2005. Además, ni siquiera se advierte constancia alguna expedida por el Ministerio de Salud o la Caja de Seguro Social, antes de la emisión del acto administrativo impugnado, en la que se certifique que la recurrente sufre de hipertensión arterial.

Por lo tanto, en opinión de este Despacho, los argumentos que se exponen para alegar que la prenombrada poseía estabilidad laboral como producto de la supuesta enfermedad crónica que manifiesta padecer carecen de todo sustento; ya que, reiteramos, en los expedientes de personal y judicial no se evidencia que estuviera mermada en su capacidad para cumplir sus funciones habituales (Cfr. Sentencia de 9 de febrero de 2011, emitida por la Sala Tercera).

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Prueba 206 de 3 de mayo de 2016, por medio del cual admitió a favor de la demandante: la copia autenticada de la Resolución Administrativa 323-15 de 26 de agosto de 2015, acusada de ilegal; la copia autenticada de la Resolución Administrativa 327-15 de 5 de 4 de septiembre de 2015, confirmatorio; el original de la certificación S/N de 25 de septiembre de 2015, expedida por el Gerente

General del Banco de Desarrollo Agropecuario; y el original de la certificación S/N de 20 de noviembre de 2015, emitida por la Unidad Ejecutora ULAPS-TECAL de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 60-61 del expediente judicial).

El Tribunal también **admitió** “las pruebas de informe aducidas por la parte actora, oficial al Banco de Desarrollo Agropecuario, a la Dirección General de la Caja de Seguro Social, a la Dirección Nacional del Registro Civil y al Hospital del Niño...” (Cfr. fojas 61-63 del expediente judicial).

Igualmente, la Sala Tercera **admitió a favor de este Despacho** la prueba pericial socioeconómica que consiste “*en que una trabajadora social, a través de entrevistas individuales realice una evaluación de las condiciones sociales y económicas de la licenciada Verónica Julio, su hijo Carlos Ruiz Julio y su madre Toribia Yañez y determine entre otras cosas, con cuántas personas vive la señora Verónica Julio, y qué parentesco le une con cada una de ellas; cuántas de las personas mencionadas en el numeral anterior trabajan actualmente y/o perciben algún tipo de ingreso económico, etcétera*” (Cfr. fojas 63-64 del expediente judicial).

Finalmente, el Tribunal **inadmitió como pruebas presentadas por la actora** “*las copias simples de los documentos públicos visibles a fojas 48-52, toda vez que los mismos debieron presentarse en copias autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia de sus originales; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 833, 835 y 842 del Código Judicial*”; “*oficial al Banco de Desarrollo Agropecuario a fin de que certifique la fecha de ingreso de la señora Verónica Julio, al igual que sus años de servicios, por dilatoria, tal como lo establece el artículo 783 del Código Judicial, toda vez que esta información ya consta en el expediente en la Certificación S/N de 25 de septiembre de 2015, expedida por el Gerente General de Recursos Humanos del Banco..., visible a foja 46...*”; y “*pruebas testimoniales...las declaraciones de los señores Ángel Domínguez de la Rosa y Esther María López Gutiérrez, por dilatoria, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo (sic) 783 del Código Judicial, toda vez que esta parte no logró*

demostrar la relación que tienen estos testigos con los hechos discutidos en el proceso” (Cfr. foja 64 del expediente judicial).

En lo que respecta a la prueba pericial propuesta por este Despacho consistente en determinar las condiciones sociales y económicas de Verónica Julio de Ruiz, su hijo y su madre, que fue practicada por una Trabajadora Social, se logró acreditar que en el hogar de la accionante hay un ingreso de setecientos ochenta y nueve balboas (B/.789.00) y que ella no es el único sustento de su familia, máxime que la accionante percibe la pensión de su hija Verónica Rachel Ruiz Julio (Cfr. fojas 123-128 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, vale la pena mencionar lo que la Trabajadora Social bajo juramento, indicó en la entrega de informe. Veamos. **“PREGUNTADA: Diga la perito, y dado que usted ha manifestado en su informe pericial que visitó la residencia donde vive la señora Verónica Julio y demás personas que componen su cuadro familiar, le preguntamos, qué tipo de vivienda es y si la misma es apta desde el punto de vista socioeconómico soportar que en dicho lugar habiten esa cantidad de personas. CONTESTO: ...La vivienda que ocupa la señora Verónica Julio y sus familiares, hijos y nietos, es una vivienda que está en remodelación, está en estado rústico, en parte, es de cemento, sus ventanas de vidrio, es una casa amplia, tiene seis cuartos como lo dije en el informe, la paga el esposo de la señora Verónica Julio, quien no reside en esa casa y es apta desde el punto de vista higiénico y está ubicada en una barriada y en su entorno hay supermercados, estación policial y la calle es accesible, está en buen estado.”** (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 120-122 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, estimamos de suma importancia señalar que si bien en el informe de la Trabajadora Social se indica que el hijo de Verónica Julio de Ruiz padece de anemia falciforme, lo cierto es que la actora no le aportó documentación alguna que sustente un tratamiento médico de la enfermedad que la recurrente afirma que tiene su vástago. Además, la madre de la demandante falleció

el 2 de octubre de 2016, la cual decía que era dependiente de Julio de Ruiz (Cfr. foja 128 del expediente judicial).

En lo que respecta a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, este Despacho observa que las mismas no logran demostrar que el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por Verónica Julio de Ruiz; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la misma no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto 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...’
(Lo subrayado corresponde a la Sala Tercera).

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 Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399).”

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **la actora 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 demanda promovida por **Verónica Julio de Ruiz**, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa 323-15 de 26 de agosto de 2015, emitida por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 832-15