

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 028

Panamá, 7 de enero de 2019

**Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.**

La Magíster Isaura Rosas, quien actúa en nombre y representación de **Edgar Abdiel Morantes**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 166-18 de 22 de marzo de 2018, 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, para presentar, en tiempo oportuno, el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior.

**I. Antecedentes y reiteración de descargos.**

Mediante la Vista Fiscal 1481 de 30 de octubre de 2018, la Procuraduría de la Administración emitió su contestación de la demanda, de la cual nos permitimos reiterar muchos de los aspectos contenidos en ella.

En efecto, en la situación en estudio, el acto acusado es la Resolución Administrativa 166-18 de 22 de marzo de 2018, emitida por el **Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario**, mediante la cual se destituyó a **Edgar**

**Abdiel Morantes Araúz** del cargo de Ingeniero Agrónomo III que ocupaba en esa institución (Cfr. fojas 43-44 del expediente judicial).

Producto de su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración mismo que fue decidido a través de la Resolución Administrativa 311-2018 de 11 de abril de 2018 y notificada el 17 de abril de 2018, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 42 y su reverso del expediente judicial).

Con posterioridad, el 7 de junio de 2018, **Edgar Abdiel Morantes Araúz**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objetivo es que se le reintegre al cargo o posición que desempeñaba en la entidad, así como el pago de los salarios dejados de percibir desde su destitución hasta su reintegro (Cfr. fojas 2-10 del expediente judicial).

Tal como lo dijimos en aquella oportunidad, la apoderada judicial del actor manifiesta que el acto impugnado desconoce el derecho de su mandante, ya que el mismo es un profesional de las ciencias agrícolas y por lo tanto se rige por la Ley 22 de 1961, los cuales solo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En tal sentido, añadió que jamás hubo intervención del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), tal como lo establece el Decreto Ejecutivo 265 de 24 de septiembre de 1968, ni se le presentaron pruebas, por lo que no cumplió con el procedimiento establecido en la Ley (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En esta oportunidad procesal, este Despacho reitera su oposición a los cargos de ilegalidad del 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, el artículo décimo quinto del Decreto Ejecutivo 265 de 24 de

septiembre de 1968, el artículo 76 del Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario, aprobado por la Junta Directiva mediante la Resolución 028-2016, de 16 de noviembre de 2016, modificado por la Junta Directiva mediante la Resolución 003-2017 de 17 de enero de 2017, y el artículo 1 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, "Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad" todos éstos que aduce han sido infringidos con la expedición de la resolución objeto de controversia, cargos de infracción que fueron analizados de manera conjunta.

Del contenido de las constancias procesales, se observa que en el informe de conducta de la entidad demandada, dejó plasmado lo siguiente:

" ...

El numeral 8 del artículo 15 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, establece las funciones del Gerente General: '8. Nombrar, **destituir, sancionar**, trasladar y conceder licencia 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 sueldo de acuerdo con la estructura organizativa emitir las demás acciones de personal'.

En consecuencia, la acción de destituir a un funcionario por parte del Banco, se encuentra revestida de legalidad, pues la figura jurídica utilizada en este caso proviene de una ley vigente, bajo el régimen especial con el que se regula la actividad del Banco de Desarrollo Agropecuario, y la cual faculta al Gerente General a destituir el personal bajo su dependencia...

Contrario a lo que señalado (sic) en su escrito de demanda, esta entidad bancaria no estaba compelida a la aplicación de un procedimiento especial al Ingeniero Edgar Abdiel Morantes Araúz, por ser este un profesional de las ciencias agropecuarias, debido a que el precitado se encontraba ejerciendo funciones administrativas como 'Gerente de Sucursal' más no funciones técnicas; por lo tanto, se cumplió con el procedimiento disciplinario establecido en el artículo 69 y subsiguientes de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, dando así fiel cumplimiento de las garantías del debido

proceso legal, que deben verificarse en toda actuación de carácter administrativo." (Cfr. fojas 48-49 del expediente judicial).

En nuestra contestación de la demanda, también hicimos énfasis que somos de la opinión, tal como lo explicó el Banco de Desarrollo Agropecuario en el mencionado acto administrativo, el Gerente General de la entidad está facultado para dar por finalizada la relación laboral de un servidor público permanente del banco y fue en efecto lo que se hizo en el caso que nos ocupa, pues para destituir a **Edgar Abdiel Morantes Araúz** de su cargo no era necesario recurrir a ningún procedimiento especial que no fuera otro que el de notificarle de la resolución administrativa acusada de ilegal, y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, permitiéndole, la presentación del respectivo medio de impugnación, con lo que agotó la vía gubernativa.

En esa Vista Fiscal hicimos mención, como complemento a lo expuesto, que la Corte Suprema -PLENO- en ejercicio de la potestad que le confiere el artículo 203 de la Constitución Nacional declaró que es inconstitucional la frase "**sólo**", contenida en el Artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, aludida como violada por la apoderada judicial del demandante, en la Sentencia de fecha 28 de septiembre de 1984, donde explicó lo siguiente:

"En síntesis, entiende la Corte que es inconstitucional la previsión legal que limita las causas de destitución o despido de Servidores Públicos: -los profesionales en ciencias agrícolas- a tres supuestos específicos: a) incompetencia física; b) incompetencia moral; y c) incompetencia técnica, excluyendo otras causales comunes de destitución surgidas de los deberes que, de modo expreso, la Constitución instituye como garantía mínima para el ejercicio eficiente de la función.

Esos deberes, comunes a todos los servidores públicos, constituyen, entonces, las normas básicas que deberán orientar al régimen disciplinario, según la variedad de funciones. El régimen disciplinario, constituido por un conjunto de disposiciones especiales, se muestra, así, como el régimen penal

del funcionario público, al posible quebrantamiento de las normas que reglamentan su actividad.

Cuando los cargos no son de libre nombramiento y remoción, los funcionarios que ingresan al cargo con base en el sistema de mérito y previa demostración de determinados requisitos exigidos para tal fin por una Ley preexistente, se crea a su favor un estado de inamovilidad condicionada por su competencia, lealtad y moralidad en el servicio (art. 295 de la Constitución Nacional) y por el desempeño personal de sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades (art. 297 de la Constitución Nacional).

El funcionario público, entonces, podrá ser destituido aún con un sistema de carrera administrativa, por razones de incompetencia física, moral o técnica, como lo señala el artículo 10 de la Ley 22 de 1961; pero podrá, igualmente, ser destituido por razón del incumplimiento de los demás deberes expresamente señalados en la Constitución. En consecuencia, al limitarse las causas de destitución de los servidores públicos – en los términos del artículo 10, mencionado, por la expresión sólo podrán- excluyendo otras que surgen de los artículos 295 y 297, en la forma que quedan analizados, la expresión, sólo se torna inconstitucional, porque equivale a únicamente. Sin embargo, tal como ha quedado indicado, los funcionarios a que se refiere el artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961 podrán ser destituidos por las causas específicas que se señalan en ese artículo; **pero también podrán ser destituidos por el incumplimiento de los deberes, expresamente señalados en la Constitución para todos los servidores públicos, y por las demás casusas que establezcan en Leyes y Reglamentos.** (Lo destacado es nuestro).

En ese contexto, hicimos referencia, que resulta claro que la institución cumplió con el debido proceso, al aplicar como fundamento de derecho el Reglamento Interno de la institución y la Ley 17 de 21 de abril de 2015, “Que Reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario” y tomando en cuenta las funciones de “Ejecutivo de Cuenta” que ejercía el señor **Edgar Abdiel Morantes Araúz**, en la Sucursal de David Chiriquí, ya que el mismo incurrió en faltas graves y de máxima gravedad, al comprobarse las fallas en la gestión administrativa, así

como la omisión de sus funciones causando la retardación de las prestaciones de los servicios del Banco de acuerdo a sus funciones.

Por otro lado, tal como mencionamos en nuestra vista, el accionante señala que la resolución impugnada violentó el artículo 1 de la Ley 42 de 1999, modificada por la Ley 15 de 2016, señalando que el joven Abraham Ameth Morante, es su sobrino con discapacidad y depende de él, porque es huérfano; situación ésta que tal como ha mencionado la institución demandada, no se encuentran incorporados en el expediente laboral de **Edgar Abdiel Morantes Araúz**, ninguna certificación médica o historial clínico que notifique a la Gerencia de Recursos Humanos, dicha condición, por lo que tal como ha mencionado la Corte Suprema de Justicia en reiterados fallos, se tratan de elementos posteriores al acto administrativo objeto del presente proceso.

## **II. Actividad probatoria.**

En el proceso en estudio, el Tribunal expidió el Auto de Pruebas 368 de 3 de diciembre de 2018, en el que se admitieron, las pruebas documentales (documentos públicos y privados), se admitió la prueba de informe, documentos estos que el demandante adujo como medios de prueba, en su mayoría son requeridos por la Ley para la admisión de la demanda, y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a confirmar que los actos acusados carezcan de validez; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, el accionante no asumió en forma adecuada la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió 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.


...  
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 deben 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)...” (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que el actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal, por lo que, **en ausencia de mayores elementos probatorios que fundamenten la misma**, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa 166-18 de 22 de marzo de 2018, emitida por el **Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario**, ni su acto reformativo; y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Cecilia Elena López Cadogan  
**Secretaria General, Encargada**