



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 06 de octubre de 2021

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción.**

El Licenciado Antonio Vargas De León, actuando en representación de **Celso Polo**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.255 de 25 de noviembre de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, así como su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación  
de la demanda.**

**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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**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 un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

**Octavo:** No es un hecho; por tanto se niega.

**II. Normas que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 154 (corresponde al 159), 155 (corresponde al 160) y el 163 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, de Carrera Administrativa, adoptado sistemáticamente junto con sus modificaciones por medio del Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, los que en su orden indican, que debe recurrirse a la destitución cuando se ha hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario; que señala las conductas que admiten la destitución directa; y que el documento que decrete o certifique la acción de destitución, debe incluir la causal de hecho y de derecho por la cual se ha procedido a la misma y los recursos legales que le asisten al servidor público destituido (Cfr. fojas 6-9 del expediente judicial); y

B. Los artículo 32, 97 y 103 de la Resolución N° ALP-29-ADM-99 de 20 de agosto de 1999, que adopta el Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, los que respectivamente señalan, que las acciones de recursos humanos se aplicaran de conformidad con los manuales de procedimientos establecidos en el régimen de carrera administrativa; que el servidor público que cometa una falta administrativa será sancionado disciplinariamente; y, que la aplicación de las sanciones deberá estar precedida por una investigación realizada por la oficina institucional de recursos humanos (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial).

### III. Breves antecedentes del caso.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.255 de 25 de noviembre de 2020, dictado por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Celso Polo** del cargo que ocupaba como Ingeniero Agrónomo IV (1), en dicha entidad (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la afectada presentó en tiempo oportuno un recurso de reconsideración, mismo que, fue contestado

mediante Resolución N° OAL-029-ADM-2021 de 23 de febrero de 2021, y notificado el 15 de marzo de 2021 (Cfr. fojas 15-19 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 12 de mayo de 2021, **Celso Polo**, ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, el acto administrativo impugnado, así como su acto confirmatorio, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que lo reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios que haya dejado de percibir hasta la fecha en que se haga efectiva su restitución (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

### **3.1. Argumentos del demandante.**

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del recurrente alega que la entidad demandada fundamentó el acto acusado de ilegal, en las normas contenidas en la Resolución N° ALP-29-ADM-99 de 20 de agosto de 1999, que adopta el Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, específicamente en los artículos 92 (numerales 1, 2, 11, 12, 20), 97 y 102 (del cuadro de sanciones Faltas Graves numeral 28 y Faltas de Máxima Gravedad numeral 6), situación que considera en contravención de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política, en el sentido que, las causales de destitución de los servidores públicos deben estar contenidas en la ley, y no en un texto reglamentario, por ser estas de menor jerarquía (Cfr. fojas 6-9 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, el apoderado judicial del actor señala que la entidad demandada al emitir el acto acusado de ilegal, no describe de forma específica, qué causas de hecho, fueron probadas y en que consiste la conducta, acción u omisión en la que incurrió **Celso Polo**, que originó la decisión de destituirlo definitivamente del cargo que ocupaba en el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

De igual manera, manifiesta que a través del procedimiento disciplinario que se le siguió a su mandante la entidad demandada inobservó lo preceptuado por la ley, así como las garantías judiciales que le asistían al mismo, puesto que se incurrió en una omisión de

trámites legales, ya que el informe de atención que fue elaborado por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, contiene una serie de imprecisiones que conculcan el principio de presunción de inocencia, debido a que no hubo elementos probatorios que comprobaran la falta administrativa que dio lugar a su destitución, ni tampoco tuvo la oportunidad procesal de presentar las pruebas convenientes para ejercer su derecho a la defensa, lo que constituye una violación al principio del debido proceso (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial).

#### **IV. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Frente a los argumentos expuestos por el demandante, este Despacho procederá a analizar los cargos de infracción formulados en contra del Decreto de Personal No.255 de 25 de noviembre de 2020, advirtiendo que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el actor con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Previo a emitir nuestros descargos, vale la pena aclarar que la estabilidad laboral alegada por el demandante dada su condición de servidor público de carrera administrativa, al tenor de lo consagrado en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, **no es absoluta ni equivale a la inamovilidad en el cargo que ocupaba, principalmente porque su destitución obedeció a la instauración de un procedimiento disciplinario;** esto es, por causa justificada originada por la infracción de una falta administrativa, tal como expondremos a continuación.

Del contenido de las constancias procesales, se evidencia que el proceso disciplinario en contra de **Celso Polo** inicia con la Providencia OIRH 003 de 21 de septiembre de 2020, mediante la cual la Oficina Institucional de Recursos Humanos del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, pone en conocimiento al recurrente el Informe de Auditoría Especial Núm.15-2020-0303 de 26 de junio de 2020, relacionado con el

“Programa de Competitividad Agropecuaria Orden de Desembolso No.6302 Semillas Panamá”, elaborado por la Oficina de Auditoría Interna de esa entidad, a través de la cual se le formularon cargos al prenombrado, como consecuencia de la omisión en el ejercicio de sus funciones (Cfr. fojas 13, 16 y 20 a 103 del expediente judicial).

Tal como se desprende del contenido de la Resolución N°OAL-029-ADM-2021 de 23 de febrero de 2021, que resuelve el recurso de reconsideración en contra del acto que se acusa de ilegal, dentro de las faltas que en el ejercicio de sus funciones inobservó el demandante **Celso Polo**, se detallan las siguientes:

1. La falta de competencia. (Deber de realizar sus funciones con la intensidad, responsabilidad, cuidado y eficiencia que sean compatibles con sus fuerzas, aptitudes, preparación y destreza; que no afecte la buena marcha de la institución).

2. El Incumplimiento (De procesos y controles).

3. Negligencia (En las actuaciones de sus funciones y asignaciones, poniendo en riesgo el patrimonio del Estado).

4. Imprudencia (Actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración y con la misma diligencia que un buen administrador emplearía para con sus propios bienes. Evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado).

5. Irresponsabilidad (No cumplir cabalmente sus deberes, sus funciones, alterar, retardar, injustificadamente el trámite de asuntos, o la presentación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo).

6. Transparencia (Falta ética, prudencia, profesionalismo; uso inadecuado de los bienes del Estado). (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, se advierte, que la entidad demandada, dio a conocer las disposiciones en las que fundamentaban sus actuaciones; entre éstas, los artículos 18, 300 y 302 de la Constitución Política de Panamá; los artículos 1, 4, 9, 15, 25, 44 y 45 del Decreto Ejecutivo No.246 de 15 de diciembre de 2004, Código Uniforme de Ética de los Servidores

Públicos; los artículo 92 (numerales 1, 2, 11, 12 y 20) y 102 (del cuadro de sanciones Faltas Graves numeral 28 y Faltas de Máxima Gravedad numeral 6) de la Resolución N° ALP-29-ADM-99 de 20 de agosto de 1999, que adopta el Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Consta igualmente que, la referida Providencia OIRH 003 de 21 de septiembre de 2020, le fue notificada personalmente a **Celso Polo**, el 20 de septiembre de 2020, y se le concedió el término de cinco (5) días, para que hiciera uso de su derecho de defensa; es decir, presentara sus descargos, adujera o aportara las pruebas que estimara convenientes (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Por otra parte, el 21 de septiembre de 2020, el prenombrado, presentó sus descargos; sin embargo, no desvirtuó los cargos formulados en su contra, no rechazó las disposiciones en que se fundamentó la decisión de la entidad, ni tampoco hizo uso del derecho de aducir o presentar pruebas en su favor (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

En atención a ese hecho, la Oficina Institucional de Recursos Humanos a través de la Nota OIRH-506-2020 de 3 de diciembre de 2020, pone en conocimiento al Presidente del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (C.T.N.A.), el proceso disciplinario seguido a **Celso Polo**, en cumplimiento de lo establecido en el artículo décimo quinto del Decreto Ejecutivo No.265 de 1968 y el artículo 10 de la Ley No. 22 de 1961; que en su orden establecen, que le corresponde al Consejo Técnico Nacional de Agricultura determinar si existen razones de incompetencia física, moral o técnica por las cuales las agencias estatales pueden separar o destituir profesionales agrícolas idóneos a su servicio; y que los profesionales idóneos de las Ciencias Agrícolas sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, el Presidente del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (C.T.N.A.), a través de la nota CTNA-001-2021, informó a la Oficina Institucional de Recursos Humanos del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, que recibió el expediente de **Celso Polo**, el cual ha sido notificado del proceso respectivo, en cumplimiento de lo

señalado en el artículo décimo quinto del Decreto Ejecutivo No.265 de 1968 (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

A juicio de este Despacho, la destitución de **Celso Polo**, fue proporcional y legal; ya que la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida y la institución demandada **cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida.**

Igualmente, **se respetaron las garantías del debido proceso y el derecho de defensa**, tal como consta en la Resolución N°OAL-029-ADM-2021 de 23 de febrero de 2021, que resuelve el recurso de reconsideración en contra del Decreto de Personal No.255 de 25 de noviembre de 2020, puesto que para dejar sin efecto el nombramiento de **Celso Polo** del cargo que ocupaba como Ingeniero Agrónomo IV (1), en el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, se cumplieron con todas las fases de la investigación, misma que fue llevada a cabo por la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la mencionada entidad, y además dentro del procedimiento disciplinario, **el actor tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que considerara necesarias**; sin embargo, tal como se desprende de la Resolución antes mencionada, en la que se indicó lo siguiente:

“Que mediante PROVIDENCIA OIRH 003 de 21 de septiembre de 2020, de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, inicia Proceso Disciplinario en contra del señor CELSO POLO, producto de Informe de Auditoría Especial Núm.15-2020-0303, relacionado al Programa de Competitividad Agropecuaria Orden de Desembolso No.6302 Semillas Panamá, elaborado por la Oficina de Auditoría Interna de este Ministerio, el 26 de junio de 2020, formulándosele cargos como consecuencia de la omisión/o comisión en el ejercicio de sus funciones...

...

Que de la referida Providencia, se le corrió traslado del señor CELSO POLO, concediéndosele el término de cinco (5) días hábiles a partir del día siguiente a la notificación, para que hiciera uso de su derecho a presentar descargos, aducir o aportar las pruebas que estime convenientes, siendo notificada personalmente el 20 de septiembre de 2020.

Que el señor CELSO POLO, presentó sus descargos el 21 de septiembre de 2020, no desvirtuó los cargos formulados, no refutó, objetó, ni negó las normas jurídicas aplicables a su caso, tampoco, no presentó ni adujo ningún tipo de pruebas.

... ”. (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

En este contexto, constan todos los medios de convicción recabados, entre éstos, las investigaciones contenidas en el Informe de Auditoría Especial Núm.15-2020-0303 el 26 de junio de 2020, elaborado por la Oficina de Auditoría Interna del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, relacionado con la “*Evaluación de la estructura de control interno implementada a las actividades desarrolladas por la Dirección Nacional de Incentivos y Fideicomiso, para el desembolso de los incentivos otorgados a los productores del Fideicomiso del Programa para la Competitividad Agropecuaria*”, a través del cual se pudo concluir, entre otras cosas que:

#### “V. CONCLUSIÓN

Luego del análisis y revisión de la Estructura de Control Interno implementadas a las actividades desarrolladas por la Oficina del Programa para la Competitividad Agropecuaria, para el registro, verificación, aprobación y desembolso de los beneficios del fideicomiso a los productores solicitantes, hemos detectado debilidades significativas, por lo cual hemos llegado a las siguientes conclusiones basándonos en la documentación y pruebas recopiladas:

1. La **Base de Datos o Matriz** utilizada por la Oficina del Programa para la Competitividad Agropecuaria (OPCA), se encuentra desactualizada y no representan de ninguna forma la totalidad de los expedientes ingresados al programa del Fondo de Fideicomiso.

2. Falta de conocimiento exacto de la cantidad de expedientes que han culminado su proceso de aprobación (**Pagados**) para la obtención del beneficio del fondo de fideicomiso, al igual que la cantidad de los expedientes que continúan en proceso de aprobación (**Por Pagar**) para la obtención del beneficio antes mencionado.

3. El **Listado de los Expedientes por Pagar de Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), Banco Nacional de Panamá (BNP), Global Bank e Instituto de Seguro Agropecuario (ISA)**, entregado a la Oficina de Auditoría Interna (OAI) por la Oficina del Programa para la Competitividad Agropecuaria (OPCA), se encuentra desactualizado.

La cantidad de expedientes de solicitantes enmarca dentro de este listado, tiene diferencias considerables con la cantidad de expedientes entregados a los auditores y la cantidad de expedientes por incluir es elevada. Adicional dentro el listado contiene diecinueve (19) números de órdenes de desembolsos duplicados, de los cuales siete (7) número de órdenes de desembolsos, corresponden a diferentes productores solicitantes.

4. El proceso de aprobación de los Expedientes de Solicitudes de Productores para el otorgamiento del beneficio del subsidio es deficiente y al momento de la auditoría están siendo omitidos una serie de procedimientos, al igual que alguna documentación requerida en la lista de chequeo.



Según comprobación realizada por la Oficina de Auditoría Interna, donde se aplicó el formulario de la lista de verificación de expedientes (check list), a un grupo de 203 expedientes (27%) correspondientes a las solicitudes de subsidio a través de Entidades Financieras, donde se detectaron en gran número de expedientes con deficiencias en las siguientes Etapas:

- a. Etapa I: (Beneficiario Entidad Crediticia)
- b. Etapa II: (Beneficiario Entidad Crediticia)
- c. Etapa III: (Oficina de Fideicomiso y Ministerio de Desarrollo Agropecuario Pasos del expediente después que llega a la Oficina de Fideicomiso Banco Nacional de Panamá y Banca Privada)
- d. Etapa IV: (Entidad Crediticia)

5. Durante el período comprendido entre los años 2015 al 2020 se observó que los procesos de controles y registros de los expedientes, en la Oficina del Programa para la Competitividad Agropecuaria, no reflejaron los manejos más adecuados y cónsonos a los procedimientos establecidos para estos fines. En este período mencionado estuvo a cargo de la Oficina del Programa para la Competitividad Agropecuaria el **Ingeniero Celso Polo**, como jefe de la oficina.” (La negrita es de la fuente y el subrayado es de la Procuraduría) (Cfr. fojas 39 y 40 del expediente judicial).

De las constancias del expediente judicial también se advierte, que la entidad demandada pudo verificar la acreditación y desembolso por la suma total de setenta mil balboas (B/.70,000.00), a una empresa distinta, al legítimo beneficiario del programa antes mencionado, suma de la cual, sólo se ha recuperado hasta el momento la cantidad de diez mil balboas (B/.10,000.00), causando perjuicios económicos al proyecto y al **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**; a través de las cuales se pudo determinar que el actor se encontraba vinculado **en la falta contemplada en el artículo 102 (numeral 6)** de la Resolución N° ALP-29-ADM-99 de 20 de agosto de 1999, que adopta el Reglamento Interno de la entidad demandada, esto es, alterar o negar injustificadamente el trámite o asuntos, o la presentación del servicio que corresponda, de acuerdo a las funciones de su cargo; situación que conllevó a que el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, destituyera a **Celso Polo**; de ahí que mal puede alegar el recurrente que no hubo suficientes elementos probatorios recabados en el procedimiento disciplinario administrativo que se le siguió, y que además los mismos no lograron acreditar la comisión de la falta endilgada, máxime que el prenombrado era el jefe y responsable de

la Oficina del Programa para la Competitividad Agropecuaria (Cfr. foja 113 del expediente judicial).

De igual manera, contrario a lo erróneamente afirmado por el accionante, se advertir de las evidencias procesales que **Celso Polo**, tuvo la oportunidad de presentar sus descargos y con ellos todos los medios de prueba que permitieran respaldar el argumento de su defensa, por lo que estimamos que no hubo vulneración alguna al derecho del contradictorio, propio del Derecho Disciplinario.

#### **I. Del reclamo del demandante sobre los salarios caídos.**

Con respecto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Celso Polo**, sería necesario que estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente dice así:

**“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en inveterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.**

En consecuencia, **el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa**, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.” (Lo resaltado es nuestro).

En abono de lo señalado en el extracto jurisprudencial antes transcrito, se infiere que, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de una ley formal aplicable de manera directa al caso, que otorgue al funcionario público tal beneficio, por lo que solicitarle a la Sala Tercera, que ordene al **Ministerio de Desarrollo**

**Agropecuario** tal pretensión, carece de su sustento jurídico y debe ser desestimada por el Tribunal.

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el **Decreto de Personal No.255 de 25 de noviembre de 2020**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

**IV. Pruebas:**

**A.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por el demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**

Expediente 444882021