

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 903

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 23 de septiembre de 2020

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal, actuando en nombre y representación de **Zabdy Milena Barba Ríos**, interpone acción de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la **Resolución Administrativa 348-2019**, de 22 de noviembre de 2019, emitida por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, su acto confirmatorio y se ordenen 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, conforme lo establecido en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, a fin de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción reseñada al margen superior de este escrito, en los términos que se exponen a continuación.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** Este hecho no consta; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho como viene expuesto; 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.

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

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

**Décimo Primero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 22-24 del expediente judicial).

**Décimo Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 25 del expediente judicial).

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

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

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

**Décimo Sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 26 del expediente judicial).

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

## **II. Las disposiciones legales citadas como infringidas.**

El apoderado judicial de la demandante alega la infracción de las siguientes disposiciones legales:

**A. Los artículos 127, 153, 161 v 162 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, "Que Establece y Regula la Carrera Administrativa", adoptado por medio del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, los cuales se refieren al régimen disciplinario de la Administración Pública, entre otros temas: sobre la "destitución", como uno de los casos en que se produce el "retiro" del servicio público (art. 127); sobre los "términos de prescripción" para la persecución de las "faltas administrativas" y la imposición de "sanciones**

disciplinarias" (art. 153); y, en lo concerniente al debido proceso disciplinario, encaminado a la "investigación de los hechos que puedan producir la destitución directa", respetando las etapas y plazos establecidos, así como las garantías del funcionario público (arts. 161-162) (Cfr. fs. 10-13 del expediente judicial);

**B. Los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo 222 del 12 de septiembre de 1997, que reglamenta la Ley 9 de 1994, que guardan relación con la aplicación de una sanción disciplinaria deberá ser el resultado final de un procedimiento administrativo donde se hayan investigado los hechos; y que no se aplicarán sanciones disciplinarias en los casos en que la actuación del servidor público se haya enmarcado en el cumplimiento de deberes y en el ejercicio de los derechos que hayan sido reconocidos (Cfr. fs. 14-15 del expediente judicial);**

**C. Los artículos 59, 77 literal d, 80 numeral 6, 81, 82 y 83 del Reglamento Interno de Trabajo del BDA (Texto Único), aprobado por la Junta Directiva mediante Resolución 028-2016, de 16 de noviembre de 2016, según fue modificado por la Junta Directiva mediante Resolución 003-2017, de 17 de enero de 2017.** Aun cuando en la demanda no se mencione la referencia exacta a la aprobación del citado Reglamento, para los efectos de este análisis debemos entender que se trata del mismo. Así las cosas, los artículos 59 y 77 literal d, se refieren a los casos en que procede la "destitución" del funcionario, mediante resolución emitida por el Gerente General dentro de un proceso disciplinario. Por su parte, el artículo 80 tipifica las clases de "faltas" de acuerdo con su gravedad y las sanciones correspondientes, entre las cuales se establece la "destitución" aplicable a los supuestos de "máxima gravedad" que cita el actor. Mientras que los artículos 81, 82 y 83, se refieren a las etapas de

“investigación”, “trámites” e “informes” que se surten dentro del “proceso disciplinario” (Cfr. fs. 15-19 del expediente judicial); y

**D. Los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que consagran las reglas y principios fundamentales de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad, eficacia, debido proceso legal, **estricta legalidad**, lealtad al Estado, honestidad, eficiencia y **motivación**, que deben regir la actuación administrativa (Cfr. fs. 13-14 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración.**

El acto administrativo demandado de ilegal consiste en la Resolución Administrativa 348 de 22 de noviembre de 2019, dictada por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario (en adelante, BDA), por la cual se da por finalizada la relación laboral con el servidor público **Zabdy Milena Barba Ríos**, del cargo de “Asistente de Información y Relaciones Públicas en la Gerencia Ejecutiva de Relaciones Públicas y Mercadeo” que ocupaba en dicha entidad bancaria. (Cfr. fs. 21 y reverso).

El referido acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración (fs. 22-24 del expediente judicial), el cual fue decidido mediante la Resolución Administrativa 408 de 18 de diciembre de 2019, emitida por el Gerente General del BDA, por medio de la cual la autoridad nominadora confirmó la finalización de la relación laboral con la señora **Zabdy Milena Barba Ríos**, actuación que fue notificada el 3 de diciembre de 2019 (Cfr. fs. 25 y reverso del expediente judicial).

Agotada la vía gubernativa, la servidora pública **Zabdy Milena Barba Ríos**, mediante apoderado judicial, acude a la Sala Tercera de lo Contencioso

Administrativo para interponer demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, presentada en fecha del 18 de febrero de 2020, a fin de que se declaren nulos, por ilegales, el acto impugnado y su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se ordene el reintegro laboral y el pago de los salarios dejados de percibir que correspondan. (Cfr. fs. 4-5 del expediente judicial).

Dada la fecha cierta del 30 de diciembre de 2019 correspondiente a la notificación del acto confirmatorio, se colige que la demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción fue presentada dentro del término legal (cfr. sello de notificación al reverso de la fs. 25, con relación a la constancia de presentación de la demanda a fs. 20, del expediente judicial), incoando así la intervención de la Procuraduría de la Administración en defensa del acto demandado.

De la lectura de los hechos y el derecho expuestos en la presente demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, observamos que el argumento central del actor se sintetiza en la alegada "inexistencia de un procedimiento disciplinario" fundamentado en la concurrencia de "causales o faltas" contenidas en el Reglamento Interno del BDA, ámbito en el cual ha debido motivarse la "sanción de destitución" que supuestamente fue aplicada a la demandante (cfr. hechos cuarto al noveno, a fs. 5-7; y explicación del "concepto de la infracción", (a fs. 10-12, del expediente judicial), quien fuera efectivamente cesada en sus funciones con la emisión del acto administrativo demandado. En estas circunstancias, el apoderado judicial de la accionante circunscribe su tesis dentro de una supuesta "violación al debido proceso" (cfr. hecho décimo, a fs. 8, del expediente judicial), al sugerirse que el "*tiempo de servicios de seis años*" laborados por la señora **Zabdy Milena Barba Ríos** en el BDA, impedía que ésta

pudiese ser legalmente “destituida”, sino, únicamente, a través de un proceso disciplinario que nunca se realizó (cfr. “explicación del concepto de la infracción”, a fs. 18, párrafo tercero; en concordancia con el hecho décimo quinto, a fs. 9, del expediente judicial).

Con arreglo al argumento central expuesto, la representación judicial de la demandante sustenta la violación directa de múltiples disposiciones legales citadas en el libelo, la mayoría de las cuales se refieren, como hemos visto, a la regulación de las “faltas administrativas”, al “procedimiento” y a los casos en que procede la “destitución” de un funcionario público dentro del “régimen disciplinario” (cfr. fs. 10-19 del expediente judicial). Sin embargo, la Honorable Sala Tercera podrá apreciar que los artículos 127, 153, 161 y 162 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado por medio del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, así como los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo 222 del 12 de septiembre de 1997, citados por el abogado de la demandante, resultan completamente inaplicables al presente caso, ya que, como bien lo reconoce el actor, **la accionante Zabdy Milena Barba Ríos no fue precisamente sujeto de un “proceso disciplinario”, ni mucho menos de una sanción de “destitución” originada en una falta disciplinaria grave, ni puede argumentarse que la terminación de su relación laboral con el Banco obedezca a algún cuestionamiento sobre la “actuación y el cumplimiento de deberes” que le competen como servidora pública.**

En este mismo sentido, también habrá que desestimar la supuesta violación directa, ya por comisión u omisión, alegada por la actora, en relación con las normas complementarias de los artículos 59, 77 literal d, 80 numeral 6, 81, 82 y 83, del Reglamento Interno de Trabajo del BDA, pues, dichas normas se

refieren a los supuestos en que es viable la aplicación de sanciones disciplinarias a un funcionario del Banco (art. 59), empero, no consta que a la señora **Zabdy Milena Barba Ríos** se le haya imputado la comisión de una “falta grave” o “formulado cargos” que constituyan causal de destitución u otra medida disciplinaria conforme al citado Reglamento (cfr. arts. 77 literal d; 80 numeral 6; 81); ni que haya existido un proceso disciplinario (art. 82) tendiente a la “demostración” o “esclarecimiento” de hechos supuestamente imputados a la demandante (art. 83); evidentemente, porque, como se ha reiterado, la señora **Zabdy Milena Barba Ríos** no fue “destituida” del cargo.

La ostensible ineficacia jurídica de las disposiciones legales citadas en la presente demanda, tampoco implica, como alega el recurrente, que la terminación de dicha relación laboral carezca de fundamento legal, muy por el contrario, se ajusta a los parámetros especiales de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, “Que Reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario”, específicamente en cuanto a la facultad de “finalización extraordinaria de la relación laboral” contenida en el artículo 66, citado como fundamento de derecho del acto demandado y del acto confirmatorio (fs. 21 y 25 del expediente judicial), el cual establece lo siguiente:

“Artículo 66. Finalización extraordinaria de la relación laboral. Excepcionalmente, el gerente general **podrá** dar por finalizada la relación laboral de un servidor público permanente del Banco, **aun cuando no exista causa justificada**, en cuyo caso se le pagará una **indemnización** a razón de una semana de sueldo por cada año de trabajo, hasta por un máximo de cuarenta semanas.”. (La negrita es nuestra).

De acuerdo con la norma transcrita, el Gerente General del BDA tiene el poder discrecional de finalizar la relación laboral de cualquier funcionario

público con el Banco, prescindiendo de procesos disciplinarios que impliquen la comprobación de “causa justificada” y sin consideración al estatus de “permanencia” dado al servidor público. **El carácter “extraordinario” de dicha facultad queda de manifiesto en cuanto no toma en cuenta para su ejercicio los factores personales del servidor público cuya terminación de la relación laboral se dispone, ni que guarden relación con su eficiencia, méritos o antigüedad.**

En este sentido, se pudo constatar que la demandante **Zabdy Milena Barba Ríos** hizo efectivo el cobro de la indemnización pagada por el Banco a causa de la “finalización extraordinaria de la relación laboral” (cfr. fs. 35 del expediente judicial), **con la consecuente aceptación para la demandante, de todos los efectos jurídicos que derivan de la aplicación de la citada disposición legal.**

Las consideraciones anteriores relativas al alcance del artículo 66 la Ley 17 de 21 de abril de 2015, antes citado, constituyen el fundamento jurídico de la resolución administrativa impugnada que resuelve “*dar por finalizada la relación laboral con Zabdy Barba*”, habiendo sido ejercida privativamente, en el contexto de las “*Acciones de Personal*” (Capítulo VIII de la Ley 17 de 21 de abril de 2015) que puede emitir el Gerente General del BDA, conforme a las atribuciones contenidas en el artículo 15 numeral 8 de la excerpta legal citada, según se aprecia en el texto normativo siguiente:

“Artículo 15. Atribuciones. El gerente general del Banco tendrá las atribuciones siguientes:

1...

...

8. 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**.  
...". (La negrita es nuestra).

Finalmente, en relación con la supuesta infracción de los citados artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que consagran principios fundamentales que deben regir la actuación administrativa, es propicio señalar que la resolución demandada se encuentra **debidamente motivada** en la "existencia de la relación de trabajo" del Banco con la ex servidora pública **Zabdy Milena Barba Ríos**; en las "funciones" que ésta desempeñaba; y en la carencia de "inamovilidad o estabilidad reconocida por la ley" por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o por no encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; elementos que, en conjunto, sirvieron para decretar el cese de la relación laboral con apego al **principio de estricta legalidad, conforme fue emitido con sujeción absoluta a la facultad discrecional establecida en el artículo 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015**, resguardándose en todo momento el derecho de "impugnación" a favor de la demandante, el cual se hizo efectivo con la interposición del recurso de reconsideración en contra del acto impugnado (cfr. 22-24 del expediente judicial).

Por las razones expuestas, la Procuraduría de la Administración solicita a los Honorables Magistrados declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa 348-2019, de 22 de noviembre de 2019, confirmada mediante Resolución Administrativa 408-2019, de 18 de diciembre de 2019, emitidas por

el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, y en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la demandante.

**IV. Pruebas:** Se **aduce** como prueba la copia autenticada del expediente administrativo correspondiente a esta causa y que reposa en los archivos de la entidad demandada.

**V. Fundamento De Derecho:** Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946. Ley 38 de 2000. Negamos el derecho invocado por la accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 223-20