

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, siete (7) de enero de dos mil quince (2015).

VISTOS:

La licenciada Ingrid Murgas Torraza, actuando en representación de HELVECIA TORRAZA DE ULLOA, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción con el fin de que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 2-12 de 4 de enero de 2012, dictado por el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

La presente demanda fue admitida, por medio de la resolución de 19 de marzo de 2012 (f.42), y se le envió copia de la misma al Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), para que rindiera su informe explicativo de conducta, y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración, para que emitiese sus descargos.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Decreto de Personal N° 2-12 de 4 de enero de 2012, dictado por el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), que resuelve remover a la demandante, HELVECIA TORRAZA DE ULLOA, con Cédula de Identidad Personal N° 9-97-675. Seguro Social N° 83-4099, de la Posición 696, Planilla 1,

65

con Sueldo Mensual de dos mil seiscientos balboas con 00/100 (B/.2,600.00),²
bajo el Cargo de Planificador.

De igual forma, la recurrente solicita que se declare nulo, por ilegal, su acto confirmatorio, representado por la Resolución Administrativa de 20 de enero de 2012.

Como consecuencia de las declaraciones anteriores, la demandante solicita que se ordene al Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), reintegrarla al cargo que desempeñaba dentro de esta Institución, así como el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir, desde la fecha de su destitución hasta que se cumpla con el reintegro solicitado, las vacaciones vencidas y proporcionales, décimo tercer mes vencido y proporcional; y los demás derechos adquiridos, que por Ley tiene derecho, al igual que se le considere el período de separación ilegal, como de servicios prestados para todos los efectos legales.

Acorde al argumento expuesto por la demandante, el Decreto de Personal N° 2-12 de 4 de enero de 2012, dictado por el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), infringe el artículo 138-A, numeral 15 de la Ley N° 9 de 20 de julio de 1994, que fuera adicionado por la Ley N° 24 de 2 de julio de 2007, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 138 A. Queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo:

...

15. Despedir sin causa justificada a servidores públicos en funciones a los que le falten dos años para jubilarse que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa.

...”

A juicio de la recurrente, esta norma fue violada directamente por omisión, toda vez que no fue aplicada en el presente caso, siendo la demandante una servidor pública que al momento del despido, contaba con cincuenta y cinco (55) años y cuatro (4) meses de edad, y la misma no había incurrido en causal que justificara su despido. Que en virtud de ello, se le desconoció la protección legal

de su mayoría de edad (cincuenta y cinco-55-años) reconocida en la norma citada, al despedírsele sin haber incurrido en falta que ameritara su destitución.

Por ello, tratándose de una persona mayor de cincuenta y cinco (55) años de edad, la destitución de la accionante sólo podía perfeccionarse fundada en una causal que justificara su remoción, protección ésta que responde al principio de igualdad reconocido por la Constitución Nacional, y a la no discriminación, en el presente caso, por razón de edad.

Otra de las normas que la demandante aduce como infringidas, consiste en el numeral 15 del artículo 98 del Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) publicado en Gaceta Oficial N° 25,980 de 18 de febrero de 2008, misma que dicta disposiciones relativas a la prestación de servicios profesionales de las Ciencias Agrícolas, la cual dispone:

“Artículo 98. DE LAS PROHIBICIONES A LA AUTORIDAD NOMINADORA Y AL SUPERIOR JERARQUICO, DEL NIVEL ADMINISTRATIVO Y DIRECTIVO.

Queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo:

1. ...

15. Despedir sin causa justificada a servidores públicos en funciones a los que les faltan dos años para jubilarse que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa.

16. ...”

En concepto de la recurrente, la norma transcrita ha sido violentada en forma directa, por omisión, toda vez que no fue aplicada al presente caso, puesto que HELVECIA TORRAZA DE ULLOA siendo servidora pública que al momento de su despido, contaba con cincuenta y cinco (55) años y cuatro (4) meses de edad, le faltaba menos de dos (2) años para jubilarse y no había incurrido en causal que justificara su despido. Y que por ende, se le desconoció la protección legal que la amparaba por sus cincuenta y cinco (55) años, reconocida en la norma citada, al despedírsele sin haber incurrido en falta que ameritara su destitución.

II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

El Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), rindió informe explicativo de conducta, contenido en la Nota G.G. N° 241-12 de 26 de marzo de 2012, en el que señaló que la señora HELVECIA TORRAZA DE ULLOA, era funcionaria de libre nombramiento y remoción, debido a que no participó en concurso de mérito para la posición desempeñada, y que en consecuencia, su destitución se dio en apego a las normas que regulan la materia.

III. VISTA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante la Vista N° 265 de 31 de mayo de 2012 (fs.46 a 52), le solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que declaren que no es ilegal el Decreto de Personal N° 2-12 de 4 de enero de 2012, dictado por el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), ya que la funcionaria destituida, se encontraba ocupando un cargo de libre nombramiento y remoción, y por ende, no gozaba de estabilidad en el cargo al momento de su destitución.

IV. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites legales, la Sala procede a resolver la presente controversia, previo a las siguientes consideraciones.

Como cuestión previa, es importante destacar, que el artículo 97 del Código Judicial, dispone que *"a la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. Y, en su ordinal 1, se dispone que: "De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa,*

que se acusen de ilegalidad". ... Con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1, previamente citado, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformada por la Ley N° 33 de 1946, la Sala Tercera es competente para conocer este tipo de acciones.

Observa esta Superioridad, que el acto administrativo demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante la presente demanda de plena jurisdicción, lo constituye el Decreto de Personal N° 2-12 de 4 de enero de 2012, dictado por el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA); así como su acto confirmatorio, recogido en la Resolución Administrativa de 20 de enero de 2012, dispuesta por el mismo Ente demandado, la cual resolvió lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: Decretar la remoción de HELVECIA TORRAZA DE ULLOA, con cédula de identidad personal N° 9-97-675, Posición 696."

En este contexto, la Judicatura se pronunciará respecto a la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, incoada contra el mencionado Decreto de Personal N° 2-12 de 4 de enero de 2012, dictado por el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA); que decretó la remoción de HELVECIA TORRAZA DE ULLOA, con Cédula de Identidad Personal N° 9-97-675, Seguro Social N° 83-4099, de la Posición 696, Planilla 1, con Sueldo Mensual de dos mil seiscientos balboas con 00/100 (B/.2,600.00), del Cargo de Planificador.

Cabe destacar, que el Decreto de Personal impugnado no señala causal alguna de destitución, así como tampoco hay constancia en el expediente que a la hoy demandante, HELVECIA TORRAZA DE ULLOA, se le haya sometido a un proceso disciplinario.

Observa la Corte, que en el expediente de antecedentes, reposa Resuelto N° 86-09 de 2 de julio de 2009, suscrita por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) y el Viceministro de Finanzas, mediante el cual

se le nombra como Gerente Ejecutivo Regional, en la Posición 14, Partida 3.15.0.1.001.02.01.001.

Aprecia la Corte,

De igual forma, consta en el expediente de antecedentes, el Acta de Toma de Posesión de la recurrente, mediante la cual, ingresa a esta Entidad Estatal, desde el día 2 de julio de 2009, en el cargo de Gerente Ejecutivo Institucional. No obstante, se aprecia dentro del expediente administrativo, que mediante Memorando N° G.G. 55-11 de 20 de mayo de 2011, que el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, reasigna a la señora TORRAZA DE ULLOA, al Departamento de Planificación, como Planificadora; luego de esta reasignación de funciones, certificada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Entidad demandada, se observa el Resuelto N° 313-11 de 1 de junio de 2011, por medio del cual el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), le asigna funciones de Coordinador de Planes y Programas dentro de la Entidad censurada.

Reposa a foja 2 del expediente judicial, Certificación emitida por el Registro Civil, en la cual se acredita que la señora HELVECIA TORRAZA DE ULLOA, con cédula de identidad personal 9-97-675, nació el día 21 de agosto de 1956.

Una vez efectuado el análisis exhaustivo del expediente, la Sala considera que le asiste la razón a la demandante, toda vez que el Decreto de Personal N° 2-12 de 4 de enero de 2012, dictado por el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), infringe el numeral 15 del artículo 138 A de la Ley N° 9 de 1994, adicionado por la Ley N° 24 de 2007, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 138 A. Queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo:

...

15. Despedir sin causa justificada a los servidores públicos en funciones a los que le falten dos años para jubilarse que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa.

... “

Lo anterior es así, pues si bien es cierto que la señora HELVECIA TORRAZA DE ULLOA, era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, ya que no existe constancia en el expediente de que haya participado en concurso de méritos, de las certificaciones citadas en párrafos anteriores se infiere claramente que al momento en que se le destituyó, la misma contaba con casi tres (3) años de laborar en esta Entidad Estatal, y cincuenta y cinco (55) años, cuatro (4) meses y catorce (14) días de edad, lo que quiere decir que le faltaba poco mas de un (1) año para que pudiera acogerse a la jubilación y, por lo tanto, a pesar de no pertenecer a la Carrera Administrativa, no podía ser destituida sin causa justificada, tal como lo dispone claramente la norma citada en el párrafo anterior; y también el artículo 98, numeral 15 del Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), igualmente infringido.

Es necesario destacar, que el Decreto de Personal N° 2-12 de 4 de enero de 2012, dictado por el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), al igual que su acto confirmatorio, no señalan causal alguna de destitución, por lo que se colige que la misma fue destituida sin causa justificada.

La Sala ha indicado en otras ocasiones, que cuando el Ente nominador remueve utilizando para ello una causal que requiere comprobación, entonces es evidente la obligación de motivar el acto de desvinculación, sea o no el funcionario de carrera o esté o no amparado por una Ley Especial. Así en la sentencia de veintinueve (29) de diciembre de dos mil ocho (2008), se manifestó:

“...cuando el ente nominador comprueba que un funcionario bajo su responsabilidad, reiteramos, sea o no de carrera o esté o no amparado por una Ley Especial, ha cometido una falta, previa comprobación de la misma, debe proceder a su desvinculación motivada a fin de que pueda defenderse en aras del debido proceso.

Y es que los motivos debidamente señalados, se exigen legalmente por la posible violación en que pueda incurrir el ente nominador, al invocar inmotivadamente una sanción que implica la comisión o reincidencia de faltas.”

De todo lo expuesto, la Sala concluye que el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), incurrió en la violación de las normas invocadas por la demandante.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA NULO, POR ILEGAL**, el Decreto de Personal N° 2-12 de 4 de enero de 2012, dictado por el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), así como también su acto confirmatorio; **ORDENA** el reintegro inmediato de la señora HELVECIA TORRAZA DE ULLOA, al cargo que ocupaba en el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) o a otro análogo en clasificación, jerarquía y remuneración; y **NIEGA** el resto de las pretensiones contenidas en el líbello de demanda.

NOTIFÍQUESE,

Victor L. Benavides P.
VÍCTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO

[Signature]
LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO

[Signature]
ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

[Signature]
KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFÍQUESE HOY 21 DE enero
DE 2015 A LAS 9:00
DE LA mañana Proveedor de la Administración
[Signature]
FIRMA