



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

PANAMÁ, DIECISÉIS (16) DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISEIS (2016).

VISTOS:

El presente proceso sumario promovido por la Firma Lex Counsel & Co, en nombre y representación de Tatiana Padilla Gordon (en representación de su hija Monique Vega), para el pago de indemnización y prima de antigüedad por despido injustificado en contra del Estado (Ministerio de Relaciones Exteriores), para que se declare nulo por ilegal el Decreto de Personal N°490 de 17 de septiembre de 2014, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

LO QUE SE DEMANDA

Mediante el presente proceso la demandante pretende que la esta Sala condene al Ministerio de Relaciones Exteriores, al pago a favor de Monique Vega la suma de mil doscientos veintiséis balboas con veinticinco centésimos (B/1,226.25), en concepto de indemnización y la suma de trescientos sesenta balboas con ochenta y cinco centésimos (360.85), en concepto de prima de antigüedad.

FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

La parte demandante fundamenta el presente proceso sumario señalando lo siguiente:

"PRIMERO: Monique Vega inicio labores el día 1 de julio de 2013 como Agregada Comercial en la Embajada de Panamá en Londres, Reino Unido, bajo decreto de nombramiento 192 de 21 de mayo de 2013.

SEGUNDO: El día 3 de octubre de 2014 sin mediar causa justificada Monique Vega fue despedida de su posición de trabajo en la Embajada de Panamá en Londres, mediante Decreto de Personal 490 de 17 de septiembre de 2014.

105

TERCERO: Al momento de su despido : Monique Vega tenía un salario total de cuatro mil balboas (B/4,000.00) mensuales.

CUARTO: Monique Vega solicitó una vez le fue notificado su despido, que se reconsiderara el mismo sin embargo a la fecha de presente demanda dicha reconsideración no ha sido contestada.

QUINTO: Por haber sido despedida sin que mediara justificación alguna Monique Vega tiene derecho al pago de la indemnización estimada con base en el artículo 225 del Código de Trabajo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, y tiene derecho además a recibir una prima de antigüedad equivalente a una semana de salario por cada año laborado, desde que inició la relación de trabajo.

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

En la Vista Fiscal número 106 de 2 de febrero de 2016, visible a foja 55, El

Procurador de la Administración manifiesta que las pretensiones de la parte actora deben ser desestimadas por los hechos siguientes:

1. El artículo 1 de Ley 39 de 11 de junio de 2013, modificado por el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, es claro al señalar que: Los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que sea la causa de terminación, tendrán derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua. Del contenido de dicha norma se infiere, sin lugar a dudas, que es precisamente al momento de la terminación de la relación laboral que el interesado debe formular a la institución correspondiente una petición para que ésta le reconozca el derecho reclamado; es decir, la prima de antigüedad.
2. En ese mismo orden de ideas, el artículo 2 de Ley 39 de 11 de junio de 2013, modificado por el artículo 4 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, dispone: Los servidores públicos al servicio del Estado, que sean destituidos de sus cargos sin que medie alguna causa justificada de

10A

despido prevista por la Ley y según las formalidades de ésta, tendrán derecho a solicitar el reintegro a su cargo, en su defecto, el pago de una indemnización.

El tenor literal de la norma citada, supone nuevamente que el servidor público destituido de su cargo, sin que medie alguna causa justificada de despido prevista por la Ley y según las formalidades de ésta, solicite a la institución correspondiente el reintegro a su cargo o el pago de una indemnización.

De allí que, una vez agotada la vía gubernativa por parte del interesado, de no satisfacerse su pretensión, éste tendrá derecho a acudir a la Sala Tercera a través de un proceso sumario.

3. De igual manera, manifiesta la Excepción de petición de prestación de forma indebida, pues el apoderado judicial de la parte actora presentó una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulo por ilegal el Decreto de Personal 490 de 17 de septiembre de 2014, expresando que está incumple con los requisitos establecidos en la Ley 39 de 2013 y sus modificaciones contenidas en La Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, toda vez que la pretensión está dirigida a favor de una persona que no está debidamente representada en el proceso y como tampoco sería el sujeto del derecho reclamado.

4. Respecto al pago de la prima de antigüedad, la ley 39 y 127 de 2013, indican que la misma se tramitará de conformidad con lo establecido en la Ley 135 de 1943, por tratarse de reclamo de derecho de particulares. Aunado al hecho que la prima de antigüedad y el reintegro o la indemnización se tramitan por procesos distintos y dichas prestaciones laborales deben tramitarse en demandas separadas, por lo que la demanda no debe ser admitida.

105

En conclusión solicita se declare probada la excepción propuesta y no se admita la demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción.

DECISIÓN DE LA CORTE

Una vez revisado el presente proceso y luego de haberse cumplido con todas las etapas procesales, nos corresponde resolver la presente causa, previa las consideraciones siguientes.

El presente proceso sumario promovido por la Firma Lex Counsel & Co, en nombre y representación de Tatiana Padilla Gordon (en representación de su hija Monique Vega), para el pago de indemnización y prima de antigüedad por despido injustificado en contra del Estado (Ministerio de Relaciones Exteriores), para que se declare nulo por ilegal el Decreto de Personal N°490 de 17 de septiembre de 2014 emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

A fin de determinar si el acto impugnado es violatorio de las normas señaladas en la demanda y luego de vistos los argumentos principales tanto de la parte actora, como la opinión de la Procuraduría de la Administración, pasaremos a hacer un análisis de los elementos probatorios allegados al proceso, a fin de determinar si le asiste o no la razón al demandante.

Como cuestión previa, la Sala procederá a resolver la excepción de prestaciones de forma indebida invocada por la Procuraduría de la Administración en su Vista Fiscal número 106 de 2 de febrero de 2016, visible a foja 55.

El Procurador de la Administración sustenta su excepción en el hecho que la prima de antigüedad, la Ley 39 y 127 de 2013, indican que la misma se tramitará de conformidad con lo establecido en la Ley 135 de 1943, por tratarse de

reclamo de derecho de particulares. Aunado al hecho que la prima de antigüedad y el reintegro o la indemnización se tramitan por procesos distintos y dichas prestaciones laborales deben tramitarse en demandadas separadas, por lo que la demanda no debe ser admitida.

Al respecto, el artículo 2 de la ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, los servidores públicos al servicio del Estado, que sean destituidos de sus cargos sin que medie alguna causa justificada prevista en la Ley y según las formalidades establecidas, tiene derecho a el reintegro a su cargo o en su defecto, el pago de una indemnización. Por ello, una vez agotada la vía gubernativa por el interesado, de no satisfacerse su pretensión, éste tendrá el derecho de acudir ante esta Sala a través de un proceso sumario, en el caso de un reintegro indemnizatorio.

Dicho artículo reza así:

"Artículo 2....

El derecho del servidor público de reclamar el reintegro prescribe a los cinco días hábiles contados a partir de la notificación del despido y el de reclamar el pago de la indemnización, por razón de despido injustificado, prescribe en el término de sesenta días calendario contado a partir de la notificación".

El artículo 2 de la Ley 39 de 2013, modificado por el artículo 4 de la Ley 127 de 2013, establece que el servidor público destituido de su cargo sin que medie alguna causa justificada de despido prevista en la Ley y según las formalidades de ésta, tendrá derecho a solicitar el reintegro a su cargo o, en su defecto, el pago de una indemnización que será calculada tomando en cuenta el último salario devengado y conforme a la escala contenida en el artículo 225 del Código de Trabajo.

En relación con lo ut supra este Tribunal señala que cuando se trate de

reclamaciones de indemnización por despido injustificado deben presentarse dentro de los sesenta días calendario, contados a partir de la notificación del despido, lo cual deberá hacerse ante la autoridad emisora del acto impugnado, a fin de que se agoten los trámites de la petición o peticiones de las prestaciones laborales reclamadas, así como los recursos de Ley que sean necesarios para agotar la vía gubernativa.

Los artículos 3 y 4 de la ley 127 de 2013 contemplan el derecho al pago de la prima de antigüedad y el derecho al reintegro al cargo o a la indemnización, respectivamente.

Los servidores públicos también tienen la obligación de agotar la vía gubernativa para acceder a esta Sala Tercera, pues como se ha indicado previamente, deben cumplir con las formalidades contenidas en la ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, ya que la naturaleza de las prestaciones laborales contenidas en la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013 es el reconocimiento de derechos subjetivos. Veamos lo expresado por esta Sala:

"Por otro lado, es importante señalar que para el tema de las demandas que promuevan los servidores públicos destituidos injustificadamente, el proceso será sumario, tal y como lo establece el artículo 3 de la Ley 39 de 2013. Sin embargo, en cuanto al proceso que deban seguir los servidores públicos, una vez agotada la vía gubernativa para reclamar el pago de la prima de antigüedad, la ley en mención no establece cuál será el procedimiento a seguir; por lo que ante este vacío, debe entenderse que se seguirá el proceso que la Ley 135 de 1943 establece para las acciones contenciosas administrativas de plena jurisdicción, ya que dicha reclamación se realiza sobre un derecho de carácter particular.

De lo anterior se concluye que para las reclamaciones de reintegro o indemnización, se seguirá proceso sumario, mientras que para las reclamaciones de prima de antigüedad, el procedimiento será en base a lo estipulado en la Ley 135 de 1943.

En base a los fundamentos jurídicos aquí planteados, esta Magistratura encuentra que los reclamos de prima de antigüedad y las demandas de indemnización deben tramitarse en demandas separadas, por ser procedimientos distintos y para evitar obstáculos procesales que imposibiliten decidir ambas

108

pretensiones laborales en un mismo proceso." (Fallo de 13 de enero de 2015)

En el caso que nos ocupa, es importante indicar que estamos ante una demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción y como tal el demandante está obligado a cumplir los requisitos de admisibilidad que establece la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946. Siendo así, es fundamental el agotamiento de la vía gubernativa en los términos que establece el artículo 42, los requisitos establecidos en el artículo 43 y 44 de dicha excerta legal.

Es importante indicar que si bien, tanto el derecho al pago de la indemnización como el pago de la prima de antigüedad se encuentran consagrados en la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, cuando un servidor público es destituido injustificadamente, ello no es óbice para que el mismo no cumpla con los requisitos establecidos para acceder a esta instancia judicial, pues la naturaleza de la demanda que se presente con fundamento en estas leyes, no puede ser otra que de plena jurisdicción, puesto que lo único que introducen las mismas es que el proceso sea sumario, estableciendo un término a esta Corporación para decidir el fondo de la pretensión, cuando lo que soliciten sea el reintegro o la indemnización. La pretensión como puede observarse sigue siendo el restablecimiento de un derecho subjetivo, que es la naturaleza de las demandas de plena jurisdicción.

Es importante señalar que no puede desconocerse el derecho de petición que la ley, le otorga a todo servidor público de acudir a la Administración en busca del reconocimiento de los derechos subjetivos que considera han sido afectados por acciones u omisiones administrativas; así como el derecho y el deber de la propia Administración de revisar sus propios actos, en virtud de recursos o medios de impugnación interpuestos por los servidores públicos, para que una vez

109
verificados los planteamientos del recurrente, pueda confirmarlos, modificarlos, revocarlos, aclararlos o anularlos.

Es necesario recordar que la finalidad que persigue el agotamiento de la vía gubernativa, es darle a la Administración la oportunidad de corregir o enmendar sus propios errores. En otros términos, con el agotamiento de la vía gubernativa se busca que dentro de la propia Administración Pública se pueda revocar el acto administrativo que afecte al administrado o le cause perjuicios.

El agotamiento de la vía gubernativa tiene la finalidad de darle a la Administración la oportunidad de corregir o enmendar sus propios errores, es decir, se pueda revocar el acto administrativo que afecte o cause perjuicio.

Al respecto de la figura del agotamiento de la vía gubernativa, la Sala Tercera se ha pronunciado en pluralidad de ocasiones.

Auto de 10 de agosto de 2005

"..."

No se observa, pues, que el actor utilizó los medios de impugnación que tenía derecho a ejercer a fin de que el acto se revocara, no agotando de esta forma la vía gubernativa, requisito indispensable para accionar dentro de la vía jurisdiccional en las demandas de plena jurisdicción, tal como lo establece el artículo 42 de la ley 135 de 1943, que dispone:
"Artículo 42. Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos y resoluciones no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos 33,38,39, y 41° se han decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término a hagan imposible su continuación."

Esta disposición corresponde con el artículo 200 de la Ley 38 de 2000, que en su numeral 4 establece que se considera agotada la vía gubernativa cuando se haya "interpuesto el recurso de reconsideración o el de apelación, según proceda, o ambos, éstos hayan sido resuelto".

110

En atención a estas normas, esta Superioridad ha expresado, en ocasiones anteriores, que para que se entienda agotada la vía gubernativa los recursos administrativos procedentes deben ser promovidos y sustentados oportunamente.

Por ende, la falta de actividad o del agotamiento de la vía gubernativa por el interesado, trae como consecuencia que el ejercicio de su derecho quede prescrito, tal como lo establece el artículo 2 de la Ley 39 de 2013, modificado por el artículo 4 de la Ley 127 de 2013.

En ese orden se refiere al artículo 3 de la Ley 39 de 2013, acotando que según esa norma las demandas promovidas por los servidores públicos destituidos injustificadamente, el proceso a seguirse será el sumario; sin embargo, no dice nada en cuanto al proceso que debe seguirse cuando los servidores públicos acudan a la Sala Tercera (luego de agotada la vía gubernativa) reclamando el pago de prima de antigüedad, en virtud del cual ante ese vacío, deberá entenderse que se seguirá el proceso que la Ley 135 de 1943, establece para las acciones contenciosas administrativas de plena jurisdicción, por cuanto que se reclama un derecho de carácter particular. Y que de allí las peticiones presentadas por la parte actora deben hacerse por demandas separadas, porque de lo contrario producen un obstáculo procesal

Los señalamientos del Procurador de la Administración, son acertados cuando advierte que la acción presentada por el activista no cumple con el requisito de agotamiento de la vía gubernativa, a pesar de ser un presupuesto procesal consagrado en la Ley 39 de 11 de junio de 2013, que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos, modifica por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, en concordancia con lo establecido en la Ley 135 de 1943 y la Ley 38 de 2000.

Según lo establecido en la ley es necesario que dichos recursos administrativos sean utilizados en su totalidad por los administrados para que de esta manera este pueda hacer uso de los recursos contenciosos administrativos.

Hay elementos que deben tomarse en consideración cuando la propia norma (Ley N°.39 y N°.127 de 2013), desconocieron procedimentalmente respecto del agotamiento de la vía gubernativa y, las instancias o autoridades iniciales ante quien debe el funcionario peticionar sus reclamaciones (prima de antigüedad, reintegro o pago de indemnización) bajo los conocidos procesos sumarios en materia administrativa, producto de este recién establecido régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos.

Por otro lado, es importante señalar que para el tema de las demandas que promuevan los servidores públicos destituidos injustificadamente, el proceso será sumario, tal y como lo establece el artículo 3 de la Ley 39 de 2013; sin embargo, en cuanto al proceso que deban seguir los servidores públicos, una vez agotada la vía gubernativa para reclamar el pago de la prima de antigüedad, la ley en mención no establece cuál será el procedimiento a seguir; por lo que ante este vacío, debe entenderse que se seguirá el proceso que la Ley 135 de 1943 establece para las acciones contenciosas administrativas de plena jurisdicción, ya que dicha reclamación se realiza sobre un derecho de carácter particular.

En base a los fundamentos jurídicos aquí planteados, esta Magistratura encuentra que los reclamos de prima de antigüedad y las demandas de indemnización deben tramitarse en demandas separadas, por ser procedimientos distintos y para evitar obstáculos procesales que imposibiliten decidir ambas pretensiones laborales en un mismo proceso.

112

En atención a lo arriba analizado, la Sala prohija el criterio del señor Procurador de la Administración, cuando éste solicita se declare probada la excepción propuesta.

En mérito de lo expuesto, los Magistrados que integran la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA PROBADA** la Excepción de Petición de Prestaciones de Forma Indevida, contenida en la Vista Fiscal número 106 de 2 de febrero de 2016; en consecuencia, **declara que no es ilegal** el Decreto de Personal N° 490 de 17 de septiembre de 2014, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, ni su acto confirmatorio y, se desestiman las demás pretensiones.


NOTIFÍQUESE,



**EFREN C. TELLO C.
MAGISTRADO**



**ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO
SALVAMENTO
DE VOTO**



**CECILIO CEDALIZA RIQUELME
MAGISTRADO**



**LCDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFÍQUESE HOY _____ DE _____
DE _____ A LAS _____
DE L _____ A _____

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 22 en lugar visible de la
Secretaría a las 4.00 de TARDE
de hoy 3 de 1 de 2018

SECRETARIA

PROCESO SUMARIO PROMOVIDO POR LA FIRMA LEX COUNSEL & CO., EN REPRESENTACIÓN DE MONIQUE VEGA, PARA QUE SE PAGUE LA INDEMNIZACIÓN Y PRIMA DE ANTIGÜEDAD POR DESPIDO INJUSTIFICADO.

SALVAMENTO DE VOTO

MAGISTRADO: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

Con el respeto que me caracteriza debo manifestar que no estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de los miembros de esta Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de declarar probada la excepción de petición de prestaciones de forma indebida, presentada por el Procurador de la Administración y de no admitir el proceso sumario, con sustento en que debido a que las Leyes 39 y 127 de 2013, que sustentan la presente acción, desconocieron procedimentalmente el agotamiento de la vía gubernativa y las instancias o autoridades iniciales ante quien el peticionario debe reclamar las prestaciones consignadas en dichas leyes; y que el artículo 3 de la ley 39 de 2013 dispone que el proceso será sumario para efecto de la indemnización y reintegro; pero, en el caso de la prima de antigüedad no se establece cuál es el procedimiento a seguir, se debe entender que debe seguirse el procedimiento de la Ley 135 de 1943, los reclamos debieron presentarse en demandas separadas.

Debo resaltar que el presente proceso tiene sustento en la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, que en el artículo 3 de la primera de esas leyes le atribuye a la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo competencia para conocer de los procesos sumarios que promuevan los servidores públicos destituidos injustificadamente, al señalarse lo siguiente:

“Artículo 3: La Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia conocerá de las demandas que promuevan los servidores públicos destituidos injustificadamente. El proceso será sumario y el Tribunal tendrá el término de tres meses calendarios para emitir fallo.”

La norma citada pone de manifiesto, que la competencia de la Sala es en razón de la **destitución injustificada, por medio de una demanda especial denominada**

114

proceso sumario, el que deberá ser resuelto por este Tribunal en un término de tres meses calendarios.

Por su parte, en consonancia el artículo 4 de la Ley 39 de 2013, modificado por el artículo 2 de la Ley 127 de 2013, señala el derecho a solicitar el reintegro o en su defecto al pago de una indemnización. La norma es del contenido siguiente:

“Artículo 4. El artículo 2 de la Ley 39 de 2013 queda así:

Los servidores públicos al servicio del Estado, que son destituidos de sus cargos sin que medie causa justificada de despido prevista por la ley según las formalidades de ésta. Tendrán derecho a solicitar el reintegro a su cargo o, en su defecto el pago de una indemnización, la cual será calculada con base al último salario devengado y conforme a la escala prevista en el artículo 225 del Código de Trabajo, por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sean en diferentes entidades del sector público.

El derecho del servidor de reclamar el reintegro prescribe a los cinco días hábiles contados a partir de la notificación del despido y el de reclamar el pago de la razón por despido injustificado.”

De lo referido, conceptúo que el servidor público que fuera destituido de su cargo sin que mediara causa justificada, puede presentar un proceso sumario ante esta Corporación judicial para que se le reintegre o indemnice, lo cual se calculará con base al último salario devengado, de conformidad con el artículo 225 del Código de Trabajo; y que para presentar el proceso el afectado si trata de reintegro tiene cinco (5) días y para el de indemnización sesenta (60) días. Ambos términos contados desde la notificación del despido.

Bajo ese marco considero que en este caso, no se puede obviar que la recurrente en el libelo de la demanda, además de solicitar el pago de la prima de antigüedad solicitó el pago de la indemnización dentro del término previsto en la ley; y tampoco, la circunstancia de la aplicación de esa normativa especial, en la cual no se establece un procedimiento específico a seguir, solo que la tramitación por despido injustificado será sumarial (por indemnización o reintegro) lo que supone una breve tramitación del proceso. De ahí, que no estoy de acuerdo con que se disponga a exigir requisitos de admisibilidad dispuestos para otros tipos de procesos, con procedimientos extensos,

pese a que la recurrente atienda la única condición prevista en las leyes especiales en comentario.

Señalado lo anterior, estimo que no darle curso a la acción presentada, pese a cumplir con lo exigido en la normativa que establece el proceso sumario especial que nos ocupa, por el hecho de que en la demanda se solicitó varias prestaciones puede ser una decisión contraria al principio que establece el artículo 215 de la Constitución Política de la República, por medio del cual el ordenamiento constitucional obliga a la realización del derecho sustancial, por encima de formalismos excesivos o innecesarios, lo que queda sustentado en los principios rectores del proceso laboral. Sumado al hecho, de que debo señalar mi desacuerdo con que en la parte resolutive de la decisión se decida también inadmitir el presente proceso, teniendo que la línea de la Sala en la etapa decisión del proceso, ha sido la de declarar como no viable la demanda.

Sobre la base de lo anterior que debo concluir, que como de la lectura del escrito de la demanda y las pruebas que la acompañan nos percatamos que la actora presentó en tiempo oportuno el proceso sumario de indemnización, estimo que era viable entrar a examinar el fondo del presente proceso sumario, en el sentido de decidir si le asistía o no el pago a la indemnización, por ello, que debo **SALVAR MI VOTO**.

Fecha ut Supra


ABEL AUGUSTO ZAMORANO

MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA