

143

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

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

VISTOS:

La Licenciada Esperanza González, actuando en su calidad de apoderado judicial del demandante, **CELSO ROLDAN GONZÁLEZ**, ha incoado formal DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal No.379-09 de 15 de septiembre de 2009, proferido por el **BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**.

Previo a emitir criterio sobre el fondo de la presente demanda, éste Tribunal considera necesario efectuar un ligero recorrido al expediente de marras, a fin de determinar, si en efecto, cumple con los requisitos contenidos en el Capítulo II del Título II de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, reformada por las leyes 33 de 11 de septiembre de 1946 y 39 de 17 de noviembre de 1954, en concordancia con los artículos 625 y 665 del Código Judicial, correlacionados con el artículo 470 de la misma excerta legal.

Ahora bien, la presente demanda fue admitida mediante resolución de 30 de septiembre de 2010, en la que igualmente se ordenó correr en traslado de la

misma al **BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO** y al Procurador de la Administración.

Por medio de del Auto de pruebas No.650 de 17 de diciembre de 2010, se admitieron las pruebas presentadas por las partes, concediéndose los diez (10) días posteriores a su ejecutoria, para que los interesados presentaran sus alegatos, término éste que conforme a las constancias, la parte actora hizo uso.

Del anterior examen, encontramos que se verifican los requerimientos exigidos por las normas valoradas frente a las pretensiones de la parte actora, por lo que, en éste estado y al absolver que se han cumplido con todas las etapas procesales inherentes a éste tipo de procesos, corresponde a ésta Sala decidir la causa.

**ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO**

El acto que se impugna lo constituye el Resuelto de Personal No.379-09 de 15 de septiembre de 2009, proferido por el **BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, cuya parte resolutive señala lo siguiente:

**RESUELVE:**

"ARTICULO PRIMERO: Decretar la remoción de CELSO ROLDAN GONZÁLEZ con cédula de identidad personal No.7-100-518, posición 681.

ARTICULO SEGUNDO: Este Resuelto comenzará a regir a partir del 16 de septiembre de 2009.

ARTICULO TERCERO: Contra esta Resolución cuenta usted con el derecho de interponer Recurso de Reconsideración y/o Apelación.

FUNDAMENTO LEGAL: ...

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

..."

**FUNDAMENTO DE LA DEMANDA**

El demandante solicita a esta Sala que se declare nulo por ilegal el acto administrativo de su destitución, contenida en el Resuelto de Personal No.379-09 de 15 de septiembre de 2009, proferido por el **BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**; al igual que se ordene el reintegro a sus labores y el consiguiente pago de los salarios caídos.

#### **A. Hechos de la demanda**

La parte actora fundamenta su demanda en catorce hechos en los que señala que mediante Resolución No.350 de 23 de julio de 2008, se le notificó que cumplía los criterios de evaluación para su incorporación a la Carrera Administrativa, a través del Procedimiento Especial de Ingreso, en el cargo de Mecánico Automotriz.

Aunado a lo anterior, que es persona con discapacidad, situación que era conocida por las autoridades del BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, por quienes había sido evaluado, lo que se acredita con el informe de caso de la unidad de relaciones laborales y bienestar del Servidor Público.

Señala entonces, que las autoridades transgredieron derechos fundamentales consagrados en las leyes nacionales que amparan al señor ROLDAN por ser una persona con discapacidad, incluso vulnera la protección que le da la ley de carrera administrativa.

#### **B. Disposiciones legales violadas y el concepto de la violación.**

La parte actora considera vulneradas, la siguiente normativa legal:

**Artículo 141 numeral 17 de la Ley No.43 de 30 de julio de 2009 que modifica la Ley No.9 de 1994.**

Artículo 141. Queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo y directivo:

1. ...
2. ...

17. Despedir a los servidores públicos que, al momento de la aplicación de la presente ley, demuestren que se encuentran padeciendo de enfermedades terminales, que están en proceso de recuperación o tratamiento de estas y que tengan discapacidad de cualquier índole.

...

La infracción de la norma de forma directa por omisión, ya que la norma protege a su representado por ser persona con discapacidad.

**Artículo 1 de la Ley No.42 de 27 de agosto de 1999.**

Artículo 1. Se declara de interés social el desarrollo integral de la población con discapacidad, en igualdad de condición de calidad de vida, oportunidades, derechos y deberes, que el resto de la sociedad, con miras a su realización personal y total integración social. También se declaran de interés social, la asistencia y tutela necesarias para las personas que presenten disminución profunda de sus facultades.

La infracción de la norma de forma directa por omisión, pues, vulnera los derechos de su representado por ser una persona con discapacidad.

**Artículo 2 numeral 4 de la Ley No.42 de 27 de agosto de 1999.**

Artículo 2. La presente Ley tiene por objetivo:

1. ...
2. ...
4. Establecer las bases materiales y jurídicas que permitan al Estado adoptar medidas necesarias para la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad, garantizándoles, salud, educación trabajo, vivienda, recreación, deporte y cultura, así como vida familiar y comunitaria.

La infracción de la norma de forma directa por omisión, pues, vulnera los derechos y las medidas adoptadas por el Estado, para la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad.

**Artículo 42 de la Ley No.42 de 27 de agosto de 1999.**

Artículo 42. El trabajador cuya discapacidad ha sido diagnosticada por autoridades competentes, tendrá derecho a permanecer en su puesto de trabajo, y de no poder ejercerlo, a que se tomen medidas para lograr su readaptación profesional u ocupacional. De igual forma tendrá derecho a la adaptación del puesto de trabajo que ocupa dentro de la empresa o institución. Cuando el puesto de trabajo no pueda ser readaptado, el trabajador deberá ser reubicado de acuerdo a sus posibilidades y potencialmente, sin menoscabo de su salario.

La infracción de la norma de forma directa por omisión, toda vez que, vulnera el derecho a permanecer en su puesto de trabajo por ser una persona discapacitada.

### **INFORME DE CONDUCTA**

Mediante Nota visible a foja 113 del dossier, el Gerente General del **BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, Rigoberto Amaya Montero, rindió el informe de conducta requerido en los siguientes términos:

Que, el señor ROLDÁN laboró en el cargo de mecánico automotriz en la posición No.681, no obstante dentro de su expediente personal no consta certificación alguna que acredite la idoneidad para el ejercicio del oficio que ostentaba.

Advierte entonces, que el mismo ingresa a la carrera administrativo bajo los requisitos especiales que introduce la Ley No.24 de 2007, llamado Procedimiento Especial de Ingreso, sin siquiera cumplir los requisitos que de éste procedimiento especial.

### **CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Luego de haber examinado los argumentos esgrimidos por la parte actora, el Procurador de la Administración, Oscar Ceville, mediante Vista No.1259 de 11 de noviembre de 2010 solicita a esta Corporación de Justicia que declare que no es ilegal el resuelto atacado, y que en consecuencia se desestimen las pretensiones de la demandante.

Sustenta su concepto en el hecho que está claramente establecido que el cargo que ocupaba el demandante era de libre nombramiento y remoción; sujeto en cuanto a su permanencia en el mismo, al criterio discrecional de la autoridad

nominadora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 794 del Código Administrativo.

### DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Ante ésta Sala, se somete al estudio de legalidad del el Resuelto de Personal No.379-09 de 15 de septiembre de 2009, proferido por el **BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, por medio del cual se destituye al señor **CELSO ROLDÁN GONZÁLEZ**, del cargo de Mecánico Automotriz que ostentaba en dicha institución gubernamental.

Luego de analizadas las violaciones alegadas y los argumentos en que se fundamentan, la Sala estima que no se han configurado las mismas en los términos alegados, lo que procede a explicar previa las siguientes consideraciones.

Los funcionarios públicos son todas las personas incorporadas al desarrollo de las actividades realizadas propiamente por la administración y que, por tanto, están relacionadas con ella por una relación de servicios retribuidos y regulada por el Derecho Administrativo.

En este concepto general de servidor entran, tanto los servidores de nombramiento, como los que ascienden a los cargos públicos por la vía de elección popular; así como abarca, tanto las personas que prestan sus servicios al gobierno central, como a las entidades descentralizadas.

La Ley No.9 de 20 de julio de 1994, es aquella por medio de la cual se establece y regula la Carrera Administrativa; en términos más completos, es aquella que desarrolla los Capítulos 1o, 2o., 3o., y 4o. del Título XI de la Constitución de la república de Panamá; regula los derechos y deberes de los servidores público, especialmente los de carrera administrativa en sus relaciones con la administración pública, y establece un sistema de administración de

recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos

Los funcionarios públicos son todas las personas incorporadas al desarrollo de las actividades realizadas propiamente por la administración y que, por tanto, están relacionadas con ella por una relación de servicios retribuidos y regulada por el Derecho Administrativo.

En este concepto general de servidor entran, tanto los servidores de nombramiento, como los que ascienden a los cargos públicos por la vía de elección popular; así como abarca, tanto las personas que prestan sus servicios al gobierno central, como a las entidades descentralizadas.

La Ley de Carrera Administrativa señala en su artículo 2, cual son las clases de servidores públicos. Esta clasificación es muy importante para poder determinar cuales funcionarios estarán sujetos a la Carrera Administrativa, cuales se regirán por otras carreras contenidas en leyes especiales y finalmente cuales no están amparados bajo las prerrogativas de la norma en comento.

Así, resulta de gran importancia señalar, que el funcionario de carrera administrativa es el principal sujeto de las normas de la Ley No. 9 de 1994.

Los Servidores Públicos de Carrera Administrativa son las personas que han ingresado a la carrera administrativa con mérito para la estabilidad en el ejercicio de su cargo establecido en el Manual de Clasificación Ocupacional Institucional. Así lo da a conocer las distintas normas de las cuales podemos mencionar la Procuraduría de la Administración, la Contraloría General de la República, y la Constitución Política de la República de Panamá.

Conforme al glosario de la norma en comento, se entiende por Carrera Administrativa a la principal esfera de actividad funcional, regulada por esta Ley, dentro de la cual deben desempeñarse los servidores públicos. Lo que en

palabras del Doctor Cesar Quintero, es la selección científica de los servidores del Estado, su especialización, consagración y derechos.

En la actualidad, la Carrera Administrativa es el resultante de un enfoque sistémico que se utiliza en las esferas gubernamentales, y tienen dos características básicas: el Mérito y la Estabilidad.

Los requisitos para poder ingresar a la carrera administrativa y poder ser considerado funcionario de carrera están contemplados en el artículo 56, el cual menciona dos procedimientos de ingreso:

· *Procedimiento Ordinario de Ingreso*

Es el común que debe seguir toda persona que no trabaja en la función pública y que desea ingresar a la misma. Por lo tanto, deberá ingresar por el sistema de mérito o por medio de concurso de antecedentes u oposición y los procedimientos que se establezcan en desarrollo de la ley.

· *Procedimiento Especial de Ingreso*

Es el que la ley tiene diseñado, especialmente para los servidores públicos que al momento de promulgarse la ley, se encontrasen ya laborando en la función pública.

Una vez que el funcionario haya ingresado a la carrera, es considerado con carácter permanente y no podrá ser despedido, salvo por las causas y motivos específicamente expresados en la ley; sujetándose a todos los derechos y deberes contenidos en la misma.

En éste punto resulta pertinente para los efectos de nuestro análisis, transcribir el contenido del artículo 2 de la Ley 9 de 1994 modificada por Ley 43 de 2009, a saber:

*Servidores públicos de Carrera Administrativa.* Son los servidores públicos que han ingresado a la Carrera Administrativa según las normas de la presente Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente excluidos de la Carrera Administrativa por la Constitución Política o las leyes.

De la norma transcrita se desprende que, los funcionarios que hayan ingresado a la Carrera Administrativa conforme a las normas establecidas y que no pertenezcan a ninguna otra de las carreras establecidas o que no estén excluidos por la Constitución o las leyes, gozarán de esta categoría.

En ese sentido, tenemos que mediante el artículo 3 de la Ley 24 de 02 de julio de 2007, se modificó el Procedimiento Especial de Ingreso a la Carrera Administrativa contemplado en el artículo 67 de la Ley 9 de 1994. Ésta modificación permitió la entrada de funcionarios al sistema de carrera, sin necesidad de concurso y requiriendo únicamente cumplir con los requisitos mínimos de educación para el correspondiente cargo.

Sin embargo, posteriormente, mediante la Ley No. 43 de 30 de julio de 2009, específicamente en su artículo 21 (transitorio) se dejó sin efecto TODOS los actos mediante los cuales se incorporaron funcionarios públicos al sistema de carrera administrativa a través de éste procedimiento excepcional.

Entiéndase por “dejar sin efecto”; a revocar, anular o dejar falto de valor legal, todos aquellos actos efectuados al amparo del artículo 3 de la Ley 24 de 02 de julio de 2007.

Debemos recordar que la Ley como norma jurídica comprende a todos aquellos que se encuentran en las condiciones previstas por ella, sin excepciones de ninguna clase.

Es decir, que la Resolución No.350 de 23 de julio de 2008, mediante la cual al señor CELSO ROLDÁN GONZÁLEZ se le concedió la categoría de funcionario público de Carrera Administrativa, fue anulada por aplicación de la

norma en comento desde el día 31 de julio de 2009, en que se publicó en Gaceta Oficial No.26336.

Ahora bien, dicho lo anterior, debemos señalar que - a groso modo - los servidores públicos se clasifican en:

A.- de Carrera

- Carrera Judicial
- Carrera Docente
- Carrera Diplomática
- Carrera Sanitaria
- Carrera Policial

B.- de Carrera Administrativa

C.- que no son de Carrera.

- De Elección Popular
- De Libre Nombramiento y Remoción
- De Nombramiento Regulado por la Constitución
- De Selección
- En Periodo de Prueba
- En Funciones
- Eventuales

Podemos apuntar entonces que, quien no ostenta un cargo de carrera (ya sea administrativa o cualquier otra especial), debe formar parte de alguna de las sub clasificaciones de aquellos funcionarios públicos que no son de carrera.

Siendo así, podemos concluir que el señor ROLDÁN era efectivamente, al momento de su destitución, un funcionario de libre nombramiento y remoción; y en consecuencia, coincidimos con el planteamiento esgrimido por la Procuraduría de la Administración, respecto a que mal podría aplicarse la Ley No. 9 de 1994 que estima ha sido violada, si el mismo no pertenece a la Carrera Administrativa.

Por otro lado, vemos que el actor considera infringidas ciertas normas contenidas en la Ley No.42 de 27 de agosto de 1999, por la cual se establecen medidas de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

Dentro de las normas alegadas, tenemos el artículo 42 de la ley en comento, la cual señala que *“el trabajador cuya discapacidad ha sido diagnosticada por autoridades competentes, tendrá derecho a permanecer en su puesto de trabajo”*.

Ahora bien, a foja 34 del dossier se aprecia una copia autenticada de certificación emitida por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, Unidad de Relaciones Laborales y Bienestar del Servidor Público del BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, de la cual se desprende que desde el 15 de marzo de 2008, dicha institución estaba anuente a la condición de discapacidad del señor GONZÁLEZ.

De igual forma, apreciamos a foja 62 el original de la Nota No.153-SLS de 30 de noviembre de 2009, mediante la cual, la Secretaria Nacional de Discapacidad de Los Santos solicita igualdad de oportunidades para el señor GONZÁLEZ, pues, señala que es una persona con discapacidad (pérdida visual parcial-derecho).

De lo anterior se desprende, que efectivamente el señor GONZÁLEZ era a la fecha de su destitución un funcionario público con una discapacidad diagnosticada por una autoridad competente, y en consecuencia, amparado por el artículo 42 de la Ley No. 42 de 27 de agosto de 1999.

En tales condiciones, la Sala concluye que han sido desvirtuados los cargos de ilegalidad señalados por la demandante en contra la Resolución impugnada, lo que pasará a declarar a continuación.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso-Administrativa) de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL** el Resuelto de Personal No.379-09 de 15 de septiembre de 2009, proferido por el **BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO** y en consecuencia, **ORDENA EL REINTEGRO** de **CELSO ROLDÁN GONZÁLEZ**, al cargo que ocupaba dentro del Banco de Desarrollo Agropecuario y se niegan las demás pretensiones. Notifíquese.-

*Víctor L. Benavides P.*  
**VÍCTOR L. BENAVIDES P.**  
**MAGISTRADO**

*Luis Ramón Fábrega S.*  
**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
**MAGISTRADO**

*Abel Augusto Zamorano*  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
**MAGISTRADO**

*Katía Rosas*  
**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**

2015 21 abril  
10:00  
mañana Proveedor de la  
*Dignidad* Administración