

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, nueve (9) de julio de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

El Licenciado Ezequiel Antonio Pinzón Torres, actuando en nombre y representación de Edith Emilia Pinzón Franco, interpone ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo formal demanda de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N°161-2018 de 15 de marzo de 2018, emitida por el Banco de Desarrollo Agropecuario, su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

**I. LO QUE SE DEMANDA**

El apoderado judicial de la recurrente solicita a esta Sala que, previo los trámites legales establecidos por la ley para este tipo de negocios, declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución Administrativa N°161-2018 de 15 de marzo de 2018, emitida por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, por cuyo conducto resuelve dar por finalizada la relación laboral que mantenía con la señora Edith Emilia Pinzón Franco, quien ocupaba el cargo de Contador I, posición 503, con un salario mensual de B/.800.00, con fundamento en el artículo 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que le otorga facultades para remover al personal bajo su cargo aun cuando no exista causa justificada.

Solicita igualmente, la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución Administrativa N°309-2018 de 9 de abril de 2018, que confirma en todas sus partes el acto administrativo de remoción; y que, como consecuencia de tales declaraciones, ordene al Banco de Desarrollo Agropecuario la restitución de la señora Edith Emilia Pinzón Franco, al cargo que venía desempeñando en esa entidad pública, con el consiguiente pago de los salarios dejados de percibir calculados desde que se dio por finalizada la relación laboral hasta el día que se haga efectivo su reintegro.

## **II. LOS HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA**

El apoderado judicial de la accionante manifiesta, en los hechos que sustentan su demanda, que su representada ingresó el 16 de junio de 1982 al Banco de Desarrollo Agropecuario en el cargo de Contador I, siendo posteriormente acreditada como servidora pública de Carrera Administrativa .

Sostiene que el 15 de marzo de 2018, la Directora de Recursos Humanos del Banco de Desarrollo Agropecuario, mediante la Resolución Administrativa 161-2018, destituye a la señora Edith Emilia Pinzón Franco, sin expresar una causal de remoción en dicho acto administrativo, limitándose a invocar la facultad discrecional que otorga el artículo 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, al gerente general de esa institución.

Explica que, al momento de emitirse el acto administrativo impugnado Edith Emilia Pinzón Franco, al contar con 55 años y 5 meses de edad, estaba a menos de dos (2) años para acogerse a la pensión de vejez o jubilación de la Caja de Seguro Social.

Aduce por otra parte que, al expedirse el acto acusado de ilegal, se encontraba padeciendo problemas crónicos de carácter cardíacos, los cuales la llevaron a solicitar una licencia sin sueldo que fue resuelta por el gerente general, quien niega la petición con base en el hecho que era una funcionaria cuyo trabajo era imprescindible para el buen funcionamiento del Banco de Desarrollo Agropecuario.

Culmina sus alegaciones indicando que, contra la decisión de remoción del cargo de Contadora I, adoptada el 15 de marzo de 2018, mediante la Resolución Administrativa No.161-2018, interpuso oportunamente recurso de reconsideración, el cual fue decidido a través de la Resolución No.309 de 9 de abril de 2018, que confirma en todas sus partes la decisión originaria, sin ningún tipo de argumentación a lo planteado y vulnerando con ello claros preceptos legales.

### **III. NORMAS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE SU INFRACCIÓN**

Según puede observarse, el apoderado judicial de la demandante, aduce la infracción del numeral 15 del artículo 141 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece prohibiciones para la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo, para despedir sin causa justificada a los servidores públicos en funciones, a los que les falten dos años para jubilarse, que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa.

De forma concreta expone que esta norma ha sido conculcada en el concepto de infracción literal, por violación directa por comisión, ya que la decisión adoptada a través del acto administrativo impugnado desconoce derechos legítimos a su representada, pues prohíbe a la autoridad nominadora la adopción de medidas tendientes a dar por terminada la relación de trabajo cuando el servidor público se encuentre en los dos (2) últimos años antes de adquirir el derecho a jubilación, como es el caso de la señora Edith Emilia Pinzón Franco; de suerte que, al no existir una causa justa de despido se violentó la norma antes citada.

También invoca la infracción del artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, conforme el cual los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta ley solo pueden ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada.

Estima que esta disposición fue violada en concepto de infracción literal, por violación directa por comisión, dado que su representada estaba siendo tratada, desde hace años, por padecimiento de arritmia, lo que fue confirmado por su médico tratante y era de conocimiento del propio funcionario que emitió el acto impugnado; puesto que, en años anteriores, la señora Pinzón Franco le elevó una solicitud de licencia sin sueldo, para someterse a un tratamiento para alivianar el padecimiento, la cual fue negada por medio de la Nota G.G.No.142-16 de 22 de febrero de 2017, con el argumento que sus servicios eran necesarios e imprescindibles para la institución.

Por otra parte, alega que el acto acusado de ilegal viola el artículo 9 de la Ley 23 de 2017, que adiciona el artículo 137-A a la Ley 9 de 1994, de acuerdo con el cual todo servidor público que perdió su acreditación como funcionario de carrera administrativa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 43 de 2009, y continúa ejerciendo funciones, será acreditado automáticamente en la posición que esté ejerciendo, siempre que se encuentre laborando en el mismo cargo en el que fue incorporado a la Carrera Administrativa.

Al explicar el concepto de infracción señala que esa disposición fue violada directamente por omisión, ya que al adoptar la medida de destitución el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario no solo dejó de aplicar esta norma a la situación jurídica de la señora Edith Emilia Pinzón Franco, sino que le desconoció los derechos y los procedimientos aplicables a quienes se encuentren acreditados a la Carrera Administrativa; toda vez que, la misma fue acreditada a esta carrera por medio de la Resolución N°323 de 20 de agosto de 2008, recibiendo el Certificado N°29222 de la Dirección General de Carrera Administrativa, cuyos documentos han sido aportados como prueba.

Asimismo, considera infringido el artículo 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que guarda relación con la facultad del gerente general del Banco de Desarrollo Agropecuario, para dar por finalizada, de manera extraordinaria, la relación laboral de un servidor público permanente de ese Banco, aunque no exista

causa justificada, en cuyo caso deberá pagarle una indemnización a razón de una semana de sueldo por cada año de trabajo hasta por un máximo de cuarenta semanas.

La parte actora al sustentar en concepto de infracción de esta norma, manifiesta que al aplicar indebidamente esta disposición legal pasó por alto el hecho que la misma tiene un carácter excepcional; es decir, está condicionando esta atribución a los factores de tiempo, funcionalidad y reorganización, los cuales no concurrieron en el caso de su representada. Por lo tanto, al no poderse establecer ninguna condición de excepcionalidad por parte de la autoridad nominadora, el fundamento esgrimido carece de legitimidad.

Igualmente, considera que los artículos 32 y 17 de la Constitución Política de la República han sido infringidos directamente, por omisión; cuyas normas guardan relación con los principios del debido proceso legal y de estricta legalidad.

Argumenta, como concepto de infracción, que al emitir el acto acusado de ilegal la entidad demandada, quien tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones de sus asociados, le desconoció a su mandante la aplicación de esas garantías constitucionales (debido proceso legal y de estricta legalidad); ya que, al tratarse de una servidora pública acreditada a la Carrera Administrativa que estaba próxima a acogerse a una pensión de vejez, omitió trámites esenciales que le garantizaban el debido proceso legal, consagrados en la Ley 9 de 1994, modificada por la Ley 43 de 2009 y la Ley 23 de 2017.

#### **IV. EL INFORME DE CONDUCTA Y LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

El Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, a través de la Nota G.G.N°563-18 de 2 de julio de 2018, legible de fojas 29 a 33 del expediente judicial, remitió el Informe Explicativo de Conducta requerido por el Magistrado Sustanciador mediante el Oficio N°1531 de 22 de junio de 2018.

En este informe la funcionaria explica que, el artículo 15, numeral 8, de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario,

establece entre otras atribuciones del Gerente General la de destituir conforme las disposiciones legales y reglamentarias; así como también, expedir las demás acciones de personal.

Continúa explicando que, de igual forma, este cuerpo legal contempla la potestad de dar por finalizada la relación laboral de un servidor público permanente aun cuando no exista causa justificada, mismo que recibirá una indemnización a razón de una semana de salario por cada año trabajado hasta por un máximo de cuarenta semanas.

Agrega que, en atención a lo dispuesto en esa normativa, la autoridad nominadora procedió a dar por terminada la relación laboral entre esta funcionaria y el banco, de ahí que considera que la decisión adoptada se encuentra revestida de legalidad. Además, señala que no debe confundirse la finalización de la relación laboral con la figura de la destitución, ya que esta última conlleva un proceso disciplinario que inicia con una investigación, cuyo resultado determina la falta cometida, sea leve, grave o muy grave, lo que llevaría a la aplicación de una sanción y dependiendo de la gravedad de la falta, podría ir hasta la destitución directa de un funcionario.

Resalta que, el Banco de Desarrollo Agropecuario no se encuentra incorporado actualmente a la Carrera Administrativa, por ende, siendo la Ley 17 de 2015 la regulación especial para las acciones de personal que se adopten dentro del banco, estaba facultado para aplicar de forma excepcional la finalización extraordinaria de la relación laboral, que no ameritaba un procedimiento administrativo sancionador. Además aclara que, dentro del expediente de personal de la señora Edith Emilia Pinzón Franco no existe ninguna certificación médica o historial clínico que notifique a la Gerencia de Recursos Humanos que padece de alguna enfermedad degenerativa o progresiva, y que es hasta la sustentación del recurso de reconsideración que su apoderado especial, mediante escrito, pone en conocimiento de una supuesta enfermedad de su cliente.

Concluye expresando que, con respecto a la Resolución Administrativa 161-2018, a través de la cual da por terminada la relación laboral con la señora Pinzón Franco, puntualiza que, ésta no requiere de mayores motivaciones, es vista que la misma es una decisión discrecional del Gerente General del Banco; por lo que estima cumplió con el debido proceso. De manera que, al no ser destituida en razón de una sanción disciplinaria, sino con base a una facultad legal, los actos administrativos impugnados se encuentran revestidos de legalidad.

Por su parte la Procuraduría de la Administración, por medio de la Vista Número 1038 de 4 de septiembre de 2018, emitió su contestación de la demanda, señalando que no le asiste la razón a la demandante, en virtud que su remoción se basó en la facultad que tiene la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial.

Respecto al hecho que Edith Emilia Pinzón Franco no podía ser removida del cargo que venía ocupando por estar próxima a jubilarse, asevera que la recurrente no ha acreditado debidamente y con apego a lo consagrado en la ley esa condición, para así poder corroborar el derecho a dicha protección laboral, de forma tal que su apoderado judicial incurre en un error al señalar que su mandante se encuentra próxima a jubilarse únicamente por contar con la edad solicitada por la Ley 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social.

En cuanto al hecho alegado por el apoderado judicial de la actora, de que ésta padece de arritmia cardiaca, indica el representante del Ministerio Público que si bien la accionante aportó algunas recetas médicas como prueba de su supuesta condición médica, éstas no demuestran con claridad y certeza el diagnóstico de su arritmia cardiaca la cual le produce una discapacidad laboral, ni que previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal la entidad tenía conocimiento de esa condición, para que así pudiese tener derecho al fuero laboral que confiere la Ley

59 de 2005, que ampara al servidor público por razón del padecimiento de una enfermedad crónica y/o degenerativa que le produzca discapacidad laboral.

Respecto a que ésta mantenía un estatus de servidora pública de carrera administrativa, sostiene que la Ley 23 de 2017, que se encontraba vigente al momento de la emisión del acto impugnado, establece en su artículo 9 que todo funcionario que perdió su acreditación como servidor público de Carrera Administrativa será acreditado automáticamente en la posición que esté ejerciendo siempre que se encuentre laborando en el mismo cargo en el que fue incorporado a la Carrera Administrativa; situación en la que no se encuentra la accionante, ya que según el Certificado 29222 de 20 de agosto de 2008, emitido por la Dirección General de Carrera Administrativa, la demandante fue acreditada a dicha carrera en el cargo de Asistente de Contabilidad, pero fue removida del cargo de Contador I. Por lo tanto, esta norma no le es aplicable.

Finalmente, la Procuraduría de la Administración estima que la solicitud de indemnización no es procedente por ser un elemento característico de los procesos contencioso administrativos de indemnización o reparación directa y no de los de plena jurisdicción; y que, el reclamo que hace en torno al pago de los salarios caídos, es igualmente improcedente, pues, ese derecho debe estar expresamente instituido en la ley. Por todas esas razones solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera se sirvan declarar que no es ilegal la Resolución Administrativa 161-2018 de 15 de marzo de 2018.

## **V. ANÁLISIS DE LA SALA TERCERA**

Cumplido el trámite procesal de rigor, para este tipo de procesos, corresponde a esta Superioridad desatar el nudo de esta controversia teniendo en cuenta el material probatorio anexado al presente negocio, así como los cargos de infracción aducidos en la demanda.

Previo al estudio de los cargos de infracción que esgrime el apoderado judicial de la actora, la Sala considera necesario hacer un breve recorrido por las piezas procesales que componen el expediente administrativo, con el objeto de