



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, dieciocho (18) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

La Licenciada Darys Marisol Díaz Gutiérrez, actuando en nombre y representación de **ORELIS ENITH CEDEÑO RODRÍGUEZ**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 051-2019 de 28 de junio de 2019, emitida por el Banco de Desarrollo Agropecuario, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

La activadora judicial pretende que se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución Administrativa 051-2019 de 28 de junio de 2019, así como su Acto confirmatorio contenido en la Resolución Administrativa 088-2019 de 8 de agosto de 2019, emitida por el Banco de Desarrollo Agropecuario.

A través del Acto impugnado se decreta lo siguiente:

30

identidad personal 6-53-1094, quien ocupa dentro del Banco de Desarrollo Agropecuario el cargo de GERENTE EJECUTIVO INSTITUCIONAL con funciones de GERENTE EJECUTIVA DE FINANZAS en la Gerencia Ejecutiva de Finanzas, posición 195, con sueldo mensual de B/.3,000.00.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR** a la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos realizar el cálculo correspondiente de conformidad con el artículo 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015 y **PAGAR** la indemnización respectiva a la funcionaria, así como las demás prestaciones que le correspondan por el tiempo laborado en esta institución.

(...)"

Además de la declaratoria de nulidad de los Actos Administrativos citados en líneas previas, la parte actora pretende que la Sala ordene su reintegro al cargo que desempeñaba, el pago de los salarios dejados de percibir, así como el reconocimiento de todos los derechos adquiridos por Ley.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, la apoderada judicial destaca que **ORELIS ENITH CEDEÑO RODRÍGUEZ** fue nombrada en el cargo de Gerente Ejecutivo Institucional, posición 195, mediante Resuelto N°750-14, tomando posesión del cargo el 15 de septiembre de 2014, donde se le asignan funciones de Gerente Ejecutivo de Finanzas.

Indica que a través del Acto Administrativo impugnado se resuelve dar por finalizada su relación laboral con el Banco de Desarrollo Agropecuario, decisión que fue confirmada mediante la Resolución Administrativa 088-2019 de 8 de agosto de 2019.

Al respecto, sostiene que el Acto atacado no expone causa alguna de destitución, así como tampoco hay constancia que haya sido sometida a un Proceso Disciplinario, por lo que fue destituida sin causa justificada.

En cuanto a las normas que se estiman vulneradas, la actora señala únicamente la infracción del artículo 141, numeral 15, de la Ley N°9 de 1994, Texto Único de 29 de agosto de 2008, que es del siguiente tenor:

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

(...)

15. Despedir sin causa justificada 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.”

Advierte la activadora judicial que la norma fue transgredida de manera directa por omisión, pues, al momento del despido, la servidora pública contaba con cincuenta y siete (57) años y dos (2) meses de edad, y no había incurrido en alguna causal que justificara tal decisión.

En tal sentido, indica que, por razón de su edad, su destitución “... *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...*”; y, además, agrega que esta norma extiende su protección a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, toda vez que aplica a quienes “*pertenezcan o no a la Carrera Administrativa*”.

## II. INFORME DE CONDUCTA.

El Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario remite su Informe Explicativo de Conducta, mediante Nota G.G. N°670-2019 de 7 de noviembre de 2019, donde expresa que la decisión de finalizar la relación laboral de manera excepcional con la señora **CEDEÑO RODRÍGUEZ**, está revestida de legalidad a la luz de lo dispuesto en los artículos 15, numeral 8 y 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario.

Aclara que la “*Finalización Extraordinaria de la Relación Laboral*” es una decisión unilateral de terminar el vínculo profesional con el Banco, sin requerir para ello una autorización o la necesidad de llevar a cabo un Proceso Disciplinario; y, no debe confundirse con la figura de la destitución que, de conformidad con lo establecido en el artículo 59 del Reglamento Interno de la Institución Bancaria, conlleva una causal debidamente fundamentada.

Señala que la servidora pública desempeñó funciones que pertenecen a la categoría de libre nombramiento y remoción, e indica que, tal como está establecido en el artículo 72 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, desde el momento de su nombramiento, no mantenía estabilidad en el cargo.

Concluye su Informe indicando que, no se ha violado ningún Derecho de la funcionaria, puesto que *"... las prestaciones que prevé la norma fueron entregadas, como consta de esta manera en los finiquitos que fueron recibidos y aceptados por la recurrente, con excepción de la indemnización establecida en el artículo 66 de la Ley 17 de abril de 2015, el cual la señora Orelis Enith Cedeño Rodríguez se negó a retirar, a pesar de estar listo para su entrega..."*.

**III. CONTESTACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Mediante Vista N°011 de 15 de enero de 2021, la Procuraduría de la Administración solicitó a la Sala Tercera que declare que no es ilegal la Resolución 051-2019 de 28 de junio de 2019, emitida por el Banco de Desarrollo Agropecuario; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la demandante.

Argumenta el Ministerio Público que la medida adoptada por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, se trató de una decisión discrecional que no requería autorización para proceder o Proceso Disciplinario alguno, pues encuentra su fundamento en el artículo 66 de la Ley 17 de 2015, que lo faculta para ello.

Igualmente, indica que en el Acto acusado se explica con claridad las razones por las cuales la Institución finalizó la relación laboral con la servidora pública, plasmando, a su vez, el fundamento de derecho utilizado, por lo que estima que el Acto se encuentra debidamente motivado.

Agrega que debe tenerse presente que la servidora pública no se encontraba sujeta al Régimen de Carrera Administrativa, por lo que no gozaba de estabilidad

y era, por lo tanto, una funcionaria de libre nombramiento y remoción.

Finaliza indicando que la norma que alega como vulnerada la demandante, no le era aplicable, toda vez que el precepto legal hace referencia a los servidores públicos en funciones a los que les falten dos (2) años para jubilarse, y, en este caso, la recurrente contaba con cincuenta y siete (57) años y dos (2) meses de edad.

**IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

En su escrito de Alegatos contenido en la Vista N°389 de 7 de abril de 2021, el Procurador de la Administración reitera la opinión expresada en la Vista N°011 de 15 de enero de 2021, e insiste en la declaratoria de legalidad del Acto Administrativo impugnado. A su vez, en cuanto a la actividad probatoria sostiene que, la recurrente no asumió de forma suficiente la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial. (Véanse fojas 59-64 del Expediente)

**V. DECISIÓN DE LA SALA.**

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los Actos Administrativos que expidan los funcionarios públicos y entidades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

Con la Demanda promovida se pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acto Administrativo contenido en la Resolución Administrativa 051-2019 de 28 de junio de 2019; así como la Resolución Administrativa 088-2019 de

74

8 de agosto de 2019, Acto Confirmatorio, ambos emitidos por el Banco de Desarrollo Agropecuario.

Por medio del Acto impugnado, se da por finalizada la relación laboral con **ORELIS ENITH CEDEÑO RODRÍGUEZ**, y se ordena el pago de las prestaciones económicas que por Ley le corresponden.

Ahora bien, en cuanto a las disposiciones que se estiman violadas, observa la Sala que la parte actora argumenta que el Acto Administrativo impugnado, infringe, de manera directa por omisión, el artículo 141, numeral 15, de la Ley N°9 de 1994, Texto Único de 29 de agosto de 2008, que establece, entre otras prohibiciones a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo, el despido injustificado de servidores públicos en funciones, que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa, cuando a estos les falten dos (2) años para jubilarse.

Dicho lo anterior, esta Superioridad advierte que el sustento principal de lo alegado por la parte demandante, radica en que el Acto Administrativo se profirió sin tomar en cuenta que su edad le otorgaba la protección legal contemplada en la norma antes citada, la cual se extiende a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción; y, por lo tanto, por tratarse de una persona mayor de cincuenta y siete (57) años de edad, la destitución sólo podía perfeccionarse al amparo de una causal que justificara su remoción.

Ahora bien, la Sala no puede perder de vista que la norma que se estima infringida, textualmente hace referencia a una condición o parámetro de tiempo: *"a los que les falten dos años para jubilarse"*. En ese sentido, resulta oportuno mencionar que la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones, dispone en materia de pensión de retiro por vejez, que la edad de referencia será de cincuenta y siete (57) años para las mujeres y sesenta y dos (62) años para los hombres (Véase artículo 170 lex cit.).

Ahora bien, en la Demanda se constata que la apoderada judicial manifiesta que la funcionaria es una persona mayor de cincuenta y siete (57) años, por lo que se encuentra beneficiada por la protección que contempla el artículo 141, numeral 15, de la Ley N°9 de 1994, Texto Único de 29 de agosto de 2008; edad que se evidencia mediante el Certificado de Nacimiento, visible a foja 14 del Expediente Judicial, donde se acredita que **ORELIS ENITH CEDEÑO RODRÍGUEZ**, con cédula de identidad personal N°6-53-1094, nació en la Provincia de Herrera en fecha once (11) de abril de 1962.

Así pues, al momento de la finalización de la relación laboral, la demandante contaba con cincuenta y siete (57) años y dos (2) meses de edad, por lo que la norma en cuestión, no le era aplicable por contar en exceso, con la edad de jubilación estipulada por Ley. Como vemos, el precepto que se estima transgredido, se refiere a dos (2) años para jubilarse, entendiéndose los dos (2) años antes de cumplir la edad de referencia de cincuenta y siete (57) años para optar por la pensión de retiro por vejez, en el caso de las mujeres. De ello, se colige que la servidora pública no se encontraba amparada bajo tal protección legal.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, considera esta Superioridad que es oportuno señalar que, de igual manera, la norma en comento, hace referencia a otras dos (2) situaciones, a saber: el despido debe ser por causa justificada y estos servidores públicos a quienes le falten dos (2) años para jubilarse, pueden estar acreditados o no a la Carrera administrativa.

Al respecto, la Sala estima pertinente señalar que el Banco de Desarrollo Agropecuario, al emitir el Acto Administrativo atacado de ilegal, actuó atendiendo con rigor lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario, y que es del tenor siguiente: *"Finalización extraordinaria de la relación laboral. Excepcionalmente, el gerente podría dar por finalizada la relación laboral de un servidor público permanente del*

*banco, aun cuando no exista causa justificada...".*

En concordancia, advertimos que el numeral 8 del artículo 15 de dicha excerta legal, establece como atribución del Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, *"... 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, (...) y emitir las demás acciones de personal"*.

En ese sentido, del caudal probatorio, se observa que la demandante ejercía en la Entidad Bancaria, el cargo de Gerente Ejecutivo Institucional con funciones de Gerente Ejecutiva de Finanzas, por lo que tal posición era un cargo de confianza y, por lo tanto, era una servidora pública de libre nombramiento y remoción, siendo posible su remoción de forma discrecional por el Gerente General, a la luz de lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015. Al respecto, vemos que la apoderada judicial de la actora admite tal circunstancia en su escrito de Demanda, cuando señala que *"... esta norma protege a todos los servidores públicos que estén en esta condición, 'pertenezcan o no a la Carrera Administrativa', con lo cual se extiende esta protección a los de libre nombramiento y remoción".* (Lo subrayado es nuestro)

Sintetizamos pues, indicando que la norma que se estima transgredida no es aplicable a la servidora pública **ORELIS ENITH CEDEÑO RODRÍGUEZ**, toda vez que su edad no se circunscribe a los parámetros de tiempo que establece dicho precepto; y que, además, se constata que **CEDEÑO RODRÍGUEZ** era una servidora pública en funciones sujeta al libre nombramiento y remoción, y, por lo tanto, no impera la necesidad de motivación y fundamentación en una causal disciplinaria.

Sobre la base de lo anterior, esta Sala considera que de los elementos que conforman el Proceso, se puede corroborar que el Acto objetado fue debidamente motivado y emitido en Derecho; por lo tanto, no prospera el cargo de ilegalidad



77  
R

argumentado; y, en consecuencia, lo procedente es declarar que no es ilegal el Acto Administrativo impugnado.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución Administrativa 051-2019 de 28 de junio de 2019, emitida por el Banco de Desarrollo Agropecuario, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la Licenciada Darys Marisol Díaz Gutiérrez, actuando en nombre y representación de **ORELIS ENITH CEDEÑO RODRÍGUEZ**, ni su acto confirmatorio; y **NIEGA** las demás pretensiones de la demandante.

**Notifíquese,**

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

  
**EFREN C. TELLO C.**  
**MAGISTRADO**

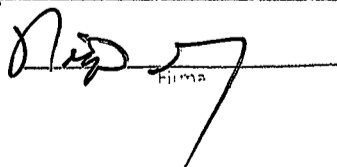
  
**NATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 29 DE junio DE 20 21

A LAS 8:31 DE LA mañana

A Procuraduría de la Administración

  
Firma