REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, uno (01) de agosto de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

Conoce la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, presentada por el Licenciado Javier Ernesto Sheffer Tuñón, en nombre y representación de **AXEL VEGA ADAMES**, para que se declare nula por ilegal la Resolución Administrativa No. 108-2021 de 22 de junio de 2021, emitida por el **Banco de Desarrollo Agropecuario**, y para que se hagan otras declaraciones.

La Acción comentada fue admitida mediante Resolución de 15 de octubre de 2021 (fs. 23 del Expediente Judicial), enviándose con ello copia de la misma al Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, para que rindiera el Informe de Conducta de que trata el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, dentro del término de cinco (5) días y del mismo modo, se corrió traslado al Procurador de la Administración para que, en igual término, expusiera sus descargos.

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.

El Acto Administrativo demandado está constituido en la Resolución Administrativa No. 108-2021 de 22 de junio de 2021, dictada por el Banco de Desarrollo Agropecuario a través de su Gerencia General, consultable a folios 20 y reverso del Expediente Judicial, en cuya parte medular se dispuso lo que sigue:

> "RESUELVE:
>
> ARTÍCULO PRIMERO: **DAR POR FINALIZADA LA RELACIÓN LABORAL** con AXEL VEGA con cédula de identidad personal 9-718-44, quien dentro del Banco de Desarrollo Agropecuario ocupa el cargo de TECNICO DE RECUPERACION DE CREDITO con funciones de ASISTENTE DE RECUPERACIÓN DE CRÉDITO EN LA SUCURSAL DE SONA, posición 701, con salario mensual de B/. 2,200.00.
>
> 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 al funcionario, así como las demás prestaciones que le correspondan por el tiempo laborado en esta institución.
>
> ARTÍCULO TERCERO: **INFORMAR** que contra la presente resolución se puede interponer recurso de Reconsideración, dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.
>
> PARÁGRAFO: Para los efectos Fiscales esta resolución comenzará a regir a partir de su notificación."

Esta decisión fue recurrida en Reconsideración, mas, el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, resolvió confirmarla en todas sus partes por conducto de su Resolución Administrativa N° 120-2021 de 8 de junio de 2021 (Cfr. fs. 21 y vuelta del Expediente Judicial).

II. LO QUE SE DEMANDA.

Las declaraciones que se instan con la Demanda, son que la Sala Tercera "dicte Sentencia de fondo, y":

> "1. **Declare nula, por ilegal,** la **Resolución Administrativa No. 108-2021, de 22 de junio de 2021**, por medio de la cual se declara finalizada la relación laboral entre el **Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)** y el señor **Axel Vega Adames.**
>
> 2. **Ordene el reintegro** de Axel Vega Adames al cargo de Técnico de Recuperación de Crédito, con funciones de Asistente de

Recuperación de Crédito, en la Sucursal de Soná, Posición 701, Sueldo mensual de B/. 2,200.00.

3. **Ordene el pago de salarios caídos** a la parte Actora sobre la base del sueldo devengado mensualmente antes señalado, computados desde el día que fue removido del cargo, hasta su efectivo reintegro.

La cuantía provisional de la demanda se fija en B/. 8,800.00, toda vez que la parte actora lleva cerca de 4 meses removido del cargo, más los intereses legales hasta el efectivo reintegro al cargo."

III. HECHOS U OMISIONES EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA.

La Acción que nos ocupa, en su narración fáctica (fs. 4-5 del Expediente Judicial) alude a que el señor Axel Vega, al ser un profesional de las Ciencias Agrícolas y ser nombrado de forma permanente en una institución de fomento agropecuario, como lo es el Banco de Desarrollo Agropecuario, el Gerente General de esta Entidad debió consultar al Consejo Técnico Nacional de Agricultura antes de declarar terminada la relación laboral con el prenombrado, por lo que, al no hacer tal consulta, se violentó el Debido Proceso y su desvinculación no podía basarse en un facultad legal discrecional de dicho Gerente.

IV. NORMAS LEGALES VIOLADAS Y EL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO.

A criterio del apoderado del Demandante, la Resolución cuya declaratoria de nulidad solicita, transgrede las siguientes disposiciones legales:

1. Los artículos 15, numeral 8, y 66 de la Ley 17 de 23 de abril de 2015 "Que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario", que tratan de las atribuciones del Gerente General de dicho banco, específicamente, la de destitución del personal, y sobre la terminación extraordinaria de la relación laboral para con un funcionario permanente de la Entidad, respectivamente;

2. Los artículos 34, 52, numeral 4 y 155, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, alusivos, en ese orden, a los principios que rigen el Procedimiento Administrativo General, al vicio de nulidad absoluta en que se incurre al dictarse actos que omiten trámites fundamentales y a que la motivación de los actos que afectan derechos subjetivos;
3. El artículo 8, numeral 1, de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, aprobatoria de la Convención Americana de los Derechos Humanos, también denominada como "Pacto de San José", contentivo de las garantías judiciales reconocidas a toda persona; y,
4. El artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961 "Por la cual se dictan disposiciones relativas a la Prestación de Servicios profesionales en Ciencias Agrícolas", que señala que los profesionales idóneos en Ciencias Agrícolas que estén al servicio del Estado solamente podrían ser destituidos por incompetencia física, moral o técnica.

El concepto de las infracciones que la parte actora desarrolla respecto de las normas que anteceden, refiere, sucintamente, que el Gerente del Banco de Desarrollo Agropecuario, las quebrantó al aplicar algunas de forma errada y otras, omitiéndolas, pero en su conjunto incurriendo en graves faltas, aplicando preceptos que no se ajustaban a su realidad, afectando con ello su derecho de defensa y falta de una correcta motivación en la decisión emitida.

V. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.

En su Informe Explicativo de Conducta (Cfr. fs. 25-29 del Expediente Judicial), el Gerente General del banco de Desarrollo Agropecuario refirió que siendo el representante legal de la institución y como tal, legalmente facultado para remover al personal subalterno, decidió dar por terminada, de forma extraordinaria, la relación laboral que se tenía con el señor Axel Adilio Vega Adames, de conformidad a la Ley especial que rige a esa institución, considerando entonces que su actuación estuvo apegada a derecho, pues la figura jurídica

utilizada está contemplada en esa Ley, que reorganiza la Entidad, sin requerir para autorización alguna ni el inicio de un proceso disciplinario.

Agregó que, la terminación de la relación laboral no debe confundirse con la destitución, ya que esta última sí implica un Proceso Disciplinario que, luego de surtido, con una investigación previa, finaliza con una sanción disciplinaria, pudiendo conllevar una destitución directa, pero que este no era el caso en cuestión, porque el acto impugnado se fundamentó en una decisión unilateral de dar por concluida la relación laboral.

Bajo esa línea conceptual, acotó que esa decisión no requería mayores motivaciones, porque se cimentó en la discrecionalidad que tenía como Gerente del Banco, por lo que sí se apegó al Debido Proceso, sumando a que este trámite no necesitaba más que la simple manifestación unilateral y por escrito, de finalizar la relación laboral, requiriéndose solo su notificación para que se perfeccione, de allí que ratificó la legalidad del acto.

Por último, el representante Legal de la Entidad requerida, manifestó que el caso bajo estudio no fue objeto de un Proceso Disciplinario, pues, el señor Axel Vega no fue destituido de su cargo en razón de alguna sanción por conductas adversas a la Ley especial que los rige o a su régimen reglamentario, sino que se utilizó la figura de la finalización de la relación laboral de un servidor público permanente, contemplándose al efecto el pago de una indemnización (a razón de una semana de sueldo por cada año trabajado, sin exceder de cuarenta semanas), de manera que su actuación, como máximo regente del Banco de Desarrollo Agropecuario, cumplió con el principio de legalidad.

VI. LA VISTA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

En su Vista Número 128 de 14 de enero de 2022, el Procurador de la Administración contestó la Demanda negando los seis (6) hechos que la

fundamentaron, además de instar a que esta Sala Tercera declare que "NO ES ILEGAL" la Resolución Administrativa No. 108-2021 de 22 de junio de 2021, pues, a su juicio, el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario actuó en debida forma, sin violentar los derechos del señor Axel Adames y en ejercicio de una facultad discrecional que la Ley le otorga, sin tener que abocarse a un Procedimiento Disciplinario previo.

VII. DECISIÓN DE LA SALA.

Hecho el sucinto recorrido de los principales estadios surtidos para dar trámite a la Acción Contencioso Administrativa que ocupa la atención de la Sala Tercera, queda ahora proveer la decisión que corresponda, para lo cual se plasman las consideraciones de lugar.

En lo medular de su Demanda, el señor Axel Vega Adames arguye que se desconoció su derecho a la estabilidad en el cargo, derivada de su condición de profesional de las Ciencias Agrícolas, ejerciendo funciones afines dentro de la Entidad de fomento agropecuario demandada y, como consecuencia de lo anterior, que se violó su derecho al Debido Proceso.

Esta última transgresión, según se extrae al resumir, de la misma Demanda, los conceptos explicados respecto de la serie de normas enlistadas allí como igualmente infringidas, operó porque la destitución se decretó sin que se fundamentara en alguna de las causales recogidas en la Ley 22 de 1961, sobre Prestación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas, ni tampoco en otras leyes de carácter general, y sin que se surtiera un Proceso Disciplinario, garantizando los derechos de defensa y otros del afectado y la vigencia de los principios regentes del Derecho Administrativo.

Igualmente, se deduce que esa alegada violación al Debido Proceso, también se basó en la falta de consulta al Consejo Técnico Nacional de Agricultura (art. 10 de la citada Ley), para que emitiera concepto sobre la aplicación o no de

la medida disciplinaria que pudiera corresponder al señor Axel Vega, siendo que este tenía la condición de personal de Ciencias Agrícolas, al tener como Profesión la de Licenciado en Administración de Empresas Agropecuarias, con Certificado de Idoneidad No. 9,760-19 de 7 de junio de 2019, expedida por ese mismo Consejo, amparado así por el fuero que le otorgaba esa Ley especial.

Luego entonces, se tiene que el derecho a la estabilidad que se acusa desconocido por el Banco de desarrollo Agropecuario, precisamente, está consagrado en el ya citado artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas, el que a la letra dice:

> "**Artículo 10.** Los profesionales idóneos al servicio del Estado sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica. En cada caso en particular, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura hará las investigaciones necesarias para establecer la veracidad de los cargos, oyendo a las partes. El Consejo Técnico Nacional de Agricultura decidirá y solicitará lo conducente al Organo Ejecutivo si se hubiere cometido infracción al presente artículo de esta Ley."

Visto así el contexto de esta norma especial, se aprecia del Expediente Administrativo (fs. 5,7 40, 69, 95, 96, 125, 180 y 182) remitido a esta Sala Tercera, que el señor **Axel Adilio Vega Adames** fue nombrado por primera vez en el Banco de Desarrollo Agropecuario, mediante Resuelto N° 270-09 de 31 de agosto de 2009, como Gerente de la Sucursal de Montijo, pero después ejerció otras funciones o cargos como el de Jefe de Auditoría Interna con funciones de Asistente de Recuperación de Crédito (Regional de Veraguas y Sucursal Los Ruices), el de Oficial de Crédito Agropecuario (fs. 125) y finalmente, el de Técnico de Recuperación de Crédito con funciones de Asistente de Recuperación de Crédito en la Sucursal de Soná, este último al momento en que se dicta el Acto Administrativo impugnado en el proceso que nos ocupa.

A fojas 85 del Expediente Administrativo, consta que el señor Axel Vega se recibió como Licenciado en Administración de Empresas Agropecuarias, según consta en el Diploma expedido al efecto por la Universidad Abierta y a Distancia de Panamá el día 4 de febrero de 2019, además de habérsele otorgado el Certificado de Idoneidad N° 9,760-19 de 7 de junio de 2019 (fs. 86 y 100 ídem) "Para prestar servicios profesionales en Ciencias Agrícolas a nivel Universitario en LIC.ADMON.EMP. AGROPECUARIAS".

Esta documentación acabada de referir, permite concluir que el señor Axel Vega Adames cuenta con su debida acreditación como profesional idóneo para prestar Servicios Profesionales de las Ciencias Agrícolas, por lo que le asistía y asiste el derecho a la estabilidad en el cargo que venía desempeñando dentro del Banco de Desarrollo Agropecuario.

Cabe entonces advertir, como en casos anteriores y muy similares al que se estudia, que si bien la Entidad nominadora (el Banco de Desarrollo Agropecuario) fundamentó su actuación en la facultad discrecional que le confiere el artículo 66 de la ley 17 de 21 de abril de 2015, que contiene la figura de la finalización extraordinaria de la relación laboral llevada con sus servidores públicos, no es menos cierto que, en el caso del señor Vega Adames, este estaba amparado por un fuero que le otorgaba estabilidad laboral, razón por la cual no podía ser removido como se hizo, sin una causa de destitución como las contempladas en la Ley de Ciencias Agrícolas (incompetencia física, moral o técnica), o de las establecidas en el Reglamento Interno de la institución, o de las que recoge alguna norma de aplicación general para servicios públicos, previa comprobación dentro de, respectivo Proceso Disciplinario.

Hasta aquí, el análisis vertido lleva a la conclusión de que al no mediar en la desvinculación del señor Vega la tramitación del procedimiento indicado con todas las debidas garantías de defensa, se vulneró el Debido proceso y con ello,

se encuentra probado el cargo de violación del artículo 10 de la ley 22 de 30 de enero de 1961, que establece el derecho a la estabilidad del que gozan los profesionales de las Ciencias Agrícolas, idóneos y que prestan sus servicios al Estado, por cuanto que, la cesación en su cargo debió ser producto de una decisión verdaderamente motivada, basada en una causal investigada y probada.

Sin más que agregar sobre la pretensión principal, lo procedente es proferir la declaratoria de ilegalidad instada en la Demanda que diera génesis a este Proceso Contencioso-Administrativo, razón por la cual, esta Sala, se abstiene de pronunciarse sobre los demás cargos de violación alegados por el Actor.

En torno a la petición del pago de los salarios caídos del Demandante, la Sala no puede acceder y reitera, como en Jurisprudencia abundante que ya ha sido producida en este tema; que en cumplimiento de lo normado en el artículo 302 de nuestra Constitución Política, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

Resultando que, el pago de los salarios dejados de percibir para efectos de que pueda hacerse viable, debe ser reconocido previamente mediante Leyes, generales o específicas, que así lo otorguen al servidor público. Así se dejó plasmado en Sentencia de 25 de junio de 2019, integrante de la prolija Jurisprudencia que ha sido referida, en los términos que siguen:

> "Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora Dalia Esther Batista Vásquez, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule.
>
> En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en

relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.

En cuanto al tema de los salarios caídos la sentencia de 19 de noviembre de 2004 señala lo siguiente:

> '...Por último, y en relación a los salarios dejados de percibir por el señor De León, esta Sala estima que, lamentablemente, los mismos no pueden ser retribuidos en virtud de que para que esto sea viable, debe ser dictaminado expresamente por la Ley. En este sentido, el Reglamento de la Carrera sí contempla el pago de salarios caídos dentro de un proceso disciplinario, pero el caso en estudio no aplica a dicho supuesto, por lo que la petición debe ser denegada. Así se señaló en sentencia de 27 de agosto de 2004:
>
> "Acerca de la pretensión contenida en el libelo de demanda sobre el pago de salarios caídos, la Sala no puede acceder a la misma, toda vez que ha sido el criterio constante de que sin un basamento jurídico con jerarquía de Ley, no es posible reconocer un derecho a favor de un servidor del Estado, ya que los derechos y obligaciones de éstos de conformidad con el artículo 297 de la Constitución, serán determinados en la Ley, y en la Ley 20 de 1983 no existe disposición alguna que habilite el pago del sueldo dejado de percibir durante el término en que ha permanecido removido de su puesto, por destitución, el respectivo servidor público, por ende, como fue dicho, no es viable resolver favorablemente esta petición."
>
> En virtud de lo anterior, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SON ILEGALES la Resolución No. 2-07-34-2002 del 15 de enero de 2002 y su acto confirmatorio, dictada por el Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, ORDENA el reintegro del señor Gustabino De León al cargo de CONTADOR III SUPERVISOR en la Extensión de Tocumen, Departamento de Contabilidad de la Universidad Tecnológica de Panamá, con igual salario al devengado hasta el día de su separación y NIEGA las demás pretensiones esgrimidas por el Lcdo. Figueroa.'

Del examen integro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva al principio de legalidad en los actos administrativos, que al no existir norma legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios del Banco de Desarrollo Agropecuario destituidos y luego reintegrados a sus cargos, dicha institución no está obligada al pago de los salarios caídos en esas circunstancias y en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance se ha solicitado.

> Como hemos podido observar en el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita la accionante."

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que es ILEGAL la Resolución Administrativa No. 108-2021 de 22 de junio de 2021, emitida por el **Banco de Desarrollo Agropecuario**, y, ORDENA el reintegro del señor **AXEL ALIDIO VEGA ADAMES**, con cédula de identidad personal No. 9-718-44, en el cargo que desempeñaba en el momento en que se hizo efectiva su destitución o a otro cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo a la estructura de la institución; y NIEGA las demás pretensiones formuladas por el Demandante.

Notifíquese,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 4 DE agosto DE 20 22
A LAS 8:56 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede, se ha fijado el Edicto No. 2198 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la tarde de hoy 3 de agosto de 20 22

SECRETARIA