REPUBLICA DE PANAMÁ

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

Panamá, siete (7) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El licenciado **JORGE LUIS BRANDARIS AMORES** actuando en nombre propio, ha presentado demanda contencioso de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Gerencial DSC No. 83 de 19 de diciembre de 2019, emitido por el Gerente Directivo de Finanzas y Tesorería de la Caja de Ahorros, sí como su acto confirmatorio y se dicten tras declaraciones.

Mediante el acto acusado, el Decreto Gerencial DSC No. 83 de 19 de diciembre de 2019, la Caja de Ahorros, cuya copia autenticada reposa de fojas 8 a 11, decretó la destitución de **JORGE LUIS BRANDARIS AMORES**, quien ocupaba el cargo de Gerente de Información Gerencial de la Caja de Ahorros, actuación que tuvo como fundamento, lo establecido en los artículos 9 de la Ley 52 de 13 de diciembre de 2000, y 78 del Reglamento Interno de Trabajo de la Caja de Ahorros. Dicha resolución fue objetada primeramente, a través de un recurso de reconsideración, y posteriormente mediante un recurso de apelación, confirmando la entidad bancaria lo actuado a través de la Resolución Gerencial No. 39 – 2019 de 30 de diciembre de 2019, y la Resolución Gerencial No. 06-2020 de 17 de febrero de 2020, respectivamente, esta última por medio del cual se agotó la vía gubernativa, tal como se deja ver a fojas 12 a 15 del expediente contencioso.

La pretensión de la parte demandante consiste en que esta Superioridad formule las siguientes declaraciones:

- Que el Decreto Gerencial DSC No. 83 de 19 de diciembre de 2019, emitido por la Caja de Ahorros y los actos confirmatorios, sean declarados nulos por ilegales.
- Que en consecuencia de lo anterior, se ordene a la Caja de Ahorros, la restitución del demandante en el cargo que ejercía al momento de emitir el acto administrativo acusado de ilegal.
- Que se ordene el pago de los salarios dejados de percibir desde la fecha del despido hasta la fecha del reintegro.

I. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE INFRACCIÓN

Entre las disposiciones legales alegadas como infringidas, la parte actora adujo el artículo 19 de la Ley 52 de 13 de diciembre de 2000, mediante el cual se reorganiza la Caja de Ahorros y los artículos 68 y 77 del Reglamento Interno de la Caja de Ahorros", disposiciones todas estas que disponen lo siguiente:

Artículo 19 de la Ley 52 de 13 de diciembre de 2000, por medio del cual se reorganiza la Caja de Ahorros:

> "La Caja de Ahorros tendrá, además, el número de Gerentes, otros funcionarios de jerarquía y demás empleados necesarios para su buena marcha. El Gerente General no podrá nombrar como subalterno a ningún pariente dentro del cuatro grado de consanguinidad o segundo de afinidad, si a su cónyuge.
> **Los servidores de la Caja de Ahorros tendrán estabilidad y sólo podrán ser destituidos con base en las causales establecidas en la Ley de Carrera Administrativa y en el Reglamento Interno, según los procedimientos y garantías que éstos establecen.** Ningún funcionario de la Institución podrá ser sancionado, trasladado ni destituido por razón de sus ideas o afiliación política.
> El funcionario despedido podrá interponer las acciones y recursos legales establecidos en la Ley 38 de 2000, sobre el procedimiento administrativo general.
> Si el despido es declarado injustificado por la autoridad competente, el funcionario podrá optar por el reintegro el cargo o por la indemnización, conforme a la escala establecida en el Capítulo II del Título VI del Libro I del Código de Trabajo.
> ....."

Resalta la parte actora

Manifiesta el demandante que la norma en mención ha sido vulnerada, toda

vez que se ha desconocido la estabilidad laboral establecida en el párrafo segundo del artículo 19, al ser despedido sin alegar causa justificada.

Reglamento Interno de la Caja de Ahorros, aprobado mediante Resolución JD No. 16-2019 de 17 de junio de 2019, publicada en Gaceta Oficial No. 28802 de 24 de junio de 2019:

> **Artículo 68. ESTABILIDAD.**
> Los funcionarios de la Caja de Ahorros, considerados como permanentes, tendrán estabilidad y en consecuencia únicamente podrán ser destituidos con base en las causales establecidas en el presente Reglamento Interno, según los procedimientos, las formas, maneras, utilizando las causales y garantías establecidas en el presente reglamento interno de trabajo.
> Ningún funcionario de la Institución podrá ser sancionado, trasladado ni destituido por razón de sus ideas o afiliación política.
> En caso de producirse una destitución de esta naturaleza, el funcionario que la promueva o ejecute será objeto de destitución inmediata, sin perjuicio de la responsabilidad electoral resultante.

Estima el demandante, que la norma en cuestión ha sido vulnerada, al ser desconocida la estabilidad por parte de la autoridad nominadora al despedirlo fundamentado en una causa injustificada.

> **Artículo 77: PROCEDIMIENTO DE DESTITUCIÓN.**
> En todos los casos de destitución, se procederá de la siguiente manera:
> a) El Jefe al cual corresponda hacer la destitución documentará debidamente las causales o razones para la destitución del funcionario a quien supervisa.
> b) El Jefe del funcionario llamará a éste y le comunicará la falta por escrito al funcionario sujeto a sanción. Desde este momento, el funcionario podrá ejercer su derecho de descargo en un periodo de dos (2) días hábiles, término dentro del cual el funcionario podrá ser asignado a otras funciones.
> c) La documentación y el descargo del funcionario será remitida a la Gerencia Directiva de Gestión Humana, la cual procederá a hacer las consultas que sean pertinentes, si lo juzga conveniente, ante la Gerencia Directiva Jurídica, por escrito.
> d) **Una vez evaluada la destitución, la misma debe ser autorizada por el Gerente General, la Gerencia Directiva de Gestión Humana y del Jefe del funcionario, lo cual se hará constar en el formulario correspondiente de acción de personal.**
> e) La resolución de destitución será debidamente motivada y notificada al funcionario sancionado por el supervisor jerárquico o en su ausencia, por otro funcionario con facultades de supervisión u otro oficial.
> f) Se confeccionarán dos originales de la resolución de destitución con el sello de notificación, a fin de entregar una al funcionario destituido y, la otra, reposará en el expediente personal del funcionario destituido en la Gerencia Directiva de Gestión Humana. Las notificaciones de las

resoluciones correspondientes se efectuarán conforme lo establece el Título VII del Capítulo I de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.
g) El funcionario responsable de entregar la destitución deberá tomar las precauciones en cuanto a lo que debe entregar el funcionario destituido (carné de identificación del funcionario, llaves, sellos, teléfonos celulares, radios, armas, tarjetas de seguros médico y de presentación; y, otros objetos similares que sean propiedad de la institución).
Parágrafo: Cuando por la naturaleza de la falta, su trascendencia o para evitar graves perjuicios a la marcha de las labores del departamento, área o gerencia de que se trate o por resultar infructuosas las gestiones para entrevistar personalmente al funcionario, podrá prescindirse del procedimiento previo de destitución, y se procederá directamente a imponer la sanción correspondiente sin perjuicio de que la misma deba ser notificada, conforme a la Ley, antes de surtir sus efectos.
Bajo ninguna circunstancia podrá sancionarse a un funcionario que se encuentre de vacaciones, de licencia o cuya ausencia esté justificada conforme lo establece este Reglamento.

Resalta la parte actora

Respecto de la norma antes transcrita, considera el actor, que este caso en particular, no se cumplió con ninguno de los siete (7) acápites que describe dicho artículo, violando a todas luces el procedimiento debido de cesación y en especial del acápite d, que se refiere a luego de evaluada la destitución, debe ser autorizada por: el Gerente General, la Gerencia Directiva de Gestión Humana y el Jefe del funcionario lo cual se hará en el formulario correspondiente de acción de personal.

II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

Conforme al trámite procesal, se corrió traslado de la demanda incoada a la entidad demandada, a fin que rindiera un informe explicativo de conducta, de acuerdo a lo contemplado con el artículo 33 de la Ley de la Ley de 1946.

En este sentido, tal como se observa de fojas 23 a 34, se desprende el informe explicativo de conducta, la Nota 2020 (123-01) 110 de 6 de agosto de 2020, remitido por la apoderada General de la Caja de Ahorros, en el que se explica la actuación de la entidad demandada frente a las pretensión del accionante y solicita a los Magistrados que integran este Tribunal, se sirvan declarar que no es legal el Decreto Gerencia DSC No. 83 de 19 de diciembre de 2019, emitido por la Gerencia Directiva de Finanzas y Tesorería.

En este sentido, señala que el Gerente Directivo de Finanzas y Tesorería, en uso de sus facultades delegadas al Gerente General, de conformidad al artículo 9 de la Ley Orgánica, en concordancia con lo establecido en el literal c del artículo 78 del Reglamento Interno de Trabajo de la Caja de Ahorros, podía cesar de su puesto al colaborador **JORGE LUIS BRANDARIS AMORES**, contando con la autorización previa del Gerente General, de acuerdo al respectivo formulario de acción personal

Además, indica el funcionario demandado, que el decreto impugnado, se encuentra debidamente fundamentado, estableciéndose en sus considerandos los hechos y derechos que lo motivan, así como la motivación jurídica, los derechos del funcionario, tanto económicos como administrativos.

Que de igual forma, se expresa que de acuerdo al artículo 19 de la Ley 52 de 2000, modificada y adicionada por la Ley 78 de 20 de marzo de 2019, otorga al Gerente General de la Caja de Ahorros, una facultad discrecional, que le permite dar por finalizada la relación laboral de sus subalternos con la institución, sin que exista una causa justificada, pero pagando a los funcionarios que son así despedidos una indemnización, tomando en cuenta la escala establecida en el Código de Trabajo.

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Por otro lado, el Procurador de la Administración a través de la Vista No. 304 de 4 de febrero de 2022, le solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera que desestimen las pretensiones del recurrente, declarando que "no es ilegal" el Decreto Gerencial DSC No.83 de diciembre de 2019, emitido por la Gerencia Directiva de Finanzas y Tesorería de la Caja de Ahorros, si sus actos confirmatorios, y en consecuencia se desestimen las demás pretensiones del demandante.

Así entonces, la Procuraduría se opone a los argumentos expresados por el actor, puesto que de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente administrativo, su destitución se fundamentó en la facultad discrecional que posee la autoridad demandada, para nombrar y remover libremente a los servidores de la entidad que carezcan de estabilidad laboral en el cargo por no haber ingresado

mediante el sistema de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; siendo el sistema de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; siendo esta la condición en la que se encuentra el accionante, toda vez que no encuentra amparado por algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral; de ahí que el cargo que ocupaba era de libre nombramiento y remoción; razón por la que señala, no era necesario invocar causal alguna.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Se advierte que en la fase de alegatos, la parte actora presentó su escrito visible de fojas 73 a 80 del expediente contencioso, se ratifica en los hechos y reitera que no se ha cumplido con el debido proceso.

En este orden de ideas, insiste en señalar que la firma del Gerente General no fue delegada para las destituciones, por lo que sostiene que el acto demandado vulnera disposiciones de la Ley 38 de 2000, normas que no fueron invocadas como infringidas al momento de sustentar su pretensión en la presente demanda.

De igual manera, indica que no se ha cumplido con el procedimiento establecido en el artículo 77 del Reglamento Interno; que el acto demandado adolece de varios elementos indispensables para la conformación del acto administrativo; y que en caso que exista un conflicto en la parte motiva del acto demandado, es aplicable el principio jurídico " in dubio pro operario", principio jurídico que implica que el juez como el intérprete de una ley, norma, decreto o resolución debe, ante una duda de interpretación, optar por aquella más favorable al trabajador.

Por su parte, el Procurador de la Administración, mediante la Vista No. 1297 del 3 de agosto de 2022, reitera su oposición a los argumentos expresados por el demandante, puesto que según consta de las evidencias que reposan en el expediente judicial, se observa que la Caja de Ahorros ejerció su facultad discrecional, toda vez que el hoy accionante, no ingresó a la entidad bajo el sistema

de mérito, siendo su cargo de libre nombramiento y remoción. (Cfr. fs. 81-84 del expediente contencioso).

V. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

La Sala procede, en atención de lo anteriormente planteado, a resolver la presente controversia, previa las siguientes consideraciones:

Como se advierte, en el proceso in examine, corresponde a esta Sala, decidir la legalidad o no del Decreto Gerencial DSC No. 83 de 19 de diciembre de 2019, emitido respectivamente por el Gerente Directivo de Soporte de Negocios y por la Gerente General, a través del cual, se destituyó a **JORGE LUIS BRANDARIS AMORES**, quien ocupaba el cargo de Gerente de Información Gerencial de la Caja de Ahorros, sin causa justificada, por ser de libre nombramiento y remoción; decisión confirmada por la Resolución Gerencial No. 39 – 2019 de 30 de diciembre de 2019, y la Resolución Gerencial No. 06-2020 de 17 de febrero de 2020, esta última dictada por el Gerente General de Caja de Ahorros.

Al confrontar el acto administrativo impugnado con las disposiciones legales que se estiman infringidas y luego de verificar el expediente administrativo de la señora **JORGE LUIS BRANDARIS AMORES**, se comprueba primeramente que no es un funcionario de Carrera, de manera que su nombramiento y remoción de la función pública está sujeta a la potestad discrecional de la autoridad nominadora, quien puede removerlo del cargo sin que se dé un procedimiento administrativo disciplinario previo y sin la invocación de una causal justificada para proceder con esta decisión.

En este sentido, al revisar las normas legales que sustenta el acto administrativo impugnado se confirma que el artículo 19 de la Ley 52 de 13 de diciembre de 2000, modificada por la Ley 78 de 20 de marzo de 2019. La norma legal que se comenta dispone lo siguiente:

> **Artículo 19.** "La Caja de Ahorros tendrá, además, el número de gerentes, otros funcionarios de jerarquía y demás empleados necesarios para su buena marcha. El gerente general no podrá nombrar como subalterno a ningún pariente

dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni a su cónyuge.

Los servidores de la Caja de Ahorros tendrán estabilidad y solo podrán ser destituidos con base en las causales establecidas en el reglamento interno, según los procedimientos y garantías que estos establecen. Ningún funcionario de la institución podrá ser sancionado, trasladado ni destituido por razón de sus ideas o afiliación política.

En caso de que se declare que el despido ha sido injustificado por la autoridad competente se reconocerán los salarios caídos y el funcionario podrá optar por el reintegro al cargo o por la indemnización, conforme a la escala establecida en el Capítulo II del Título VI del Libro I del Código de Trabajo.

En los casos de terminación de la relación laboral por causas de muerte, renuncia y mutuo consentimiento, al funcionario se le reconocerán los derechos de acuerdo con lo establecido en el Código de Trabajo. En los casos de terminación de la relación laboral por mutuo, se concederá, adicionalmente, la indemnización establecida en el artículo 225 del Código de Trabajo.

La Caja de Ahorros cancelará los salarios caídos y la indemnización en los casos de despidos injustificados, más las costas del proceso, en un término no mayor de quince días, desde que se produce el derecho.

El gerente general podrá dar por finalizada la relación laboral, aun cuando no exista causa justificada, y pagará al funcionario una indemnización de acuerdo con la escala establecida en el Código de Trabajo". (Resalta la Sala Tercera).

Esta disposición legal es desarrollada por el Reglamento Interno en los artículos 76 y 78 del Reglamento Interno de la Caja de Ahorros, dictado por la Junta Directiva aprobado mediante Resolución JD No. 16-2019 de 17 de junio de 2019, publicada en Gaceta Oficial No. 28802 de 24 de junio de 2019, vigente al momento en que se emite el acto impugnado, que establece que los funcionarios de la Caja de Ahorros podrán ser cesados de sus cargos por destitución y **que la misma puede ser justificada o no justificada**, también dispone la norma, que el Gerente General tiene la potestad para dar por finalizada la relación laboral sin fundamentarse en causal alguna y donde el artículo 78 señala el procedimiento para esta destitución. Tales disposiciones disponen lo siguiente:

Artículo 76: TIPOS DE DESTITUCION.

Los funcionarios de la Caja de Ahorros podrán ser cesados de sus cargos por destitución. La destitución puede ser justificada o no justificada.

La destitución es justificada cuando la misma se fundamenta en alguna de las causales de destitución a las que se alude en este Reglamento. El funcionario destituido con causa justificada, tendrá derecho a percibir lo correspondiente a sus vacaciones y décimo tercer mes proporcional.

No obstante podrá darse una destitución aún sin fundamentarse en alguna de las causales establecidas en este Reglamento, en virtud de la facultad que le confiere al Gerente General el artículo 19 de la Ley Orgánica de Caja de Ahorros.

En este caso, la Institución, deberá cancelar al funcionario, además de las vacaciones y décimo tercer mes proporcional, una prima de antigüedad e indemnización, de acuerdo a lo que establece el Código de Trabajo de la República de Panamá. En estos casos para el cálculo de estas prestaciones se tomará en cuenta todo el tiempo laborado de forma ininterrumpida por el funcionario en la Institución

En adición a lo anterior, si el despido ha sido declarado injustificado por la autoridad competente, se reconocerán los salarios caídos siempre y cuando sean ordenados por la autoridad competente y el funcionario podrá optar por el reintegro al cargo o por la indemnización, conforme la escala establecida en el Capítulo II del Título VI del Libro I del Código de Trabajo; sin embargo, del dinero a pagar en concepto de salarios caídos se le deberá descontar la porción pagada previamente en concepto de liquidación y en concepto de prestaciones laborables.

Artículo 78: COMPETENCIA.
Corresponde aplicar las destituciones:

a) Al Gerente General le corresponde aplicar las destituciones del Sub Gerente General y los funcionarios con título de Gerentes Directivos o Ejecutivos.

b) **En el caso de los funcionarios con título o posición de Gerentes o Subgerentes, las destituciones corresponderá llevarla a cabo al Sub-Gerente General, Gerente Directivo o Ejecutivo respectivo.**

c) En el caso de los funcionarios, las destituciones corresponderán al Gerente Directivo o Gerente Ejecutivo respectivo.

En los casos de los literales b y c, las destituciones deberán contar con la autorización previa del Gerente General, ésta podrá hacerse constar en el respectivo formulario de acción de personal.

Las facultades otorgadas al Sub Gerente General, los Gerentes Directivos o Gerentes Ejecutivos en este artículo constituyen una delegación de las facultades que le otorga el artículo 9 de la Ley Orgánica al Gerente General; en consecuencia, este podrá suspender o revocar dicha delegación a cualquiera de dichos Gerentes.

Resalta la Sala Tercera

De lo anterior se sustrae, que si bien se le garantiza la estabilidad laboral a los empleados de la Caja de Ahorros por una ley especial, y al señalar que solo pueden ser destituido por causas justificadas, de acuerdo a un procedimiento, **al mismo tiempo permite que ellos también puedan ser destituidos con base en las causales establecidas en el Reglamento Interno, sin necesidad de que medie una causa justificada, condicionado a que se pague una indemnización** incluyendo, vacaciones y décimo tercer mes proporcional, tal como ha ocurrido en el presente caso, se desprende del artículo primero y segundo del acto impugnado. Por otro lado, se garantiza el pago de los salarios caídos ante la situación de que la autoridad competente determine que el despido fue injustificado.

Por consiguiente, de conformidad con las normas legales citadas, la destitución del licenciado **JORGE LUIS BRANDARIS AMORES** por una parte, se verificó dentro de los parámetros legales enunciados y tal como se ha podido corroborar, estas normas legales son citadas como fundamento del acto administrativo impugnado. En este punto, es preciso indicar que las facultades otorgadas al Gerente Directivo de Finanzas y Tesorería de la Caja de Ahorros, constituye delegación de las facultades que le otorgan el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro, mediante el cual se reorganiza la Caja de Ahorros, en concordancia del literal c, del artículo 78 del Reglamento Interno de Trabajo de la Caja de Seguro Social, que establece la facultad del Gerente General de conferir poderes y delegar funciones en los Gerentes y Subgerentes de la institución con la previa aprobación de la Junta Directiva.

Así tenemos que la acción de destitución, podría darse ya sea de manera justificada o de manera injustificada, y que tal como señala la parte motiva del acto demandado, se encontraba condicionada a la discreción de su máxima autoridad, que como es sabido, en estos casos, puede dicha autoridad, delegar sus atribuciones, en atención al funcionamiento y **necesidad de la estructura organizacional,** aunque el funcionario esté ocupando una posición permanente. Al

respecto, vale acotar que la posición de permanente del demandante, se debió a que había sido promovido para una **tarea especial y temporal**, en atención al desarrollo de servicios específicos, tal como se ha corroborado del expediente administrativo, en el Memorándum de 4 de diciembre de 2009, en el que por la necesidad institucional de contar con un especialista en Inteligencia de Negocios, la Gerencia de Informática solicita a la Gerencia Ejecutiva de Tecnología la "recomendación de contratación permanente de Especialista en Inteligencia de Negocios". Razón por la que nos queda claro, que el cargo que ocupaba el hoy demandante, que si bien tenía el estatus de permanente, no se efectuó de acuerdo al sistema de méritos, ni tampoco se advierte esté amparado bajo una ley especial, siendo finalmente un funcionario de libre nombramiento y remoción. (Cfr. fs. 186, 203 y siguientes del antecedente administrativo).

De igual forma, a juicio de la Sala, no le asiste la razón al recurrente cuando afirma que el Decreto Gerencial DSC No. 83 de 19 de diciembre de 2019, carece de motivación, toda vez que en los considerandos del acto, se aprecia el fundamento de derecho de dicho decreto, consta que se expusieron las razones de hecho y de derecho que sustentan la destitución.

En atención a las consideraciones anteriores, la Sala estima que el acto impugnado, no infringe el artículo 19 de la Ley 52 de 2000, los artículos 68 y 77 del Reglamento Interno de la Caja de ahorro, pues la actuación de dicha entidad, en este caso, se enmarcó dentro de sus facultades legales, así como también cumplió con los principios de publicidad de los actos administrativos y de contradicción y le garantizó al demandante la oportunidad de ejercer ampliamente su defensa.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el Decreto Gerencial DSC No. 83 de 19 de diciembre de 2019, emitido por el Gerente Directivo de Finanzas y Tesorería de la Caja de Ahorros, sí como sus actos confirmatorios, y **NIEGA** las pretensiones formuladas por el demandante.

Notifíquese,

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 14 DE Noviembre 20 22
A LAS 8:35 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
Firma

Para notificar a los interesados de la resolucion que antecede se ha fijado el Edicto No. 3358 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la tarde de hoy 9 de noviembre de 20 22

SECRETARIA