

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veintitrés (23) de octubre de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

La licenciada Mirta Slavana Corro Z., actuando en nombre y representación del señor JOSÉ ARMANDO CORREA GARCÍA, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N°052-2024 de 27 de febrero de 2024, emitida por el Banco de Desarrollo Agropecuario, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fs. 2-14 del expediente).

Por cumplir los presupuestos procesales respectivos, la Magistrada Sustanciadora dictó la Providencia fechada 14 de junio de 2024, mediante la cual se admitió dicha demanda; se envió copia de la misma al Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario; se le corrió traslado a la Procuraduría de la Administración; y se abrió la causa a pruebas (Cfr. f. 15 del expediente).

Evacuados los anteriores trámites y las demás etapas procesales correspondientes, se encuentra el presente proceso en estado de resolver el

fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el Derecho que fundamentan las pretensiones de la parte actora, así como la posición que al respecto tienen el funcionario acusado y la Procuraduría de la Administración.

I. PRETENSIONES PROCESALES; HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA; NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CÓMO LO HAN SIDO

La parte actora solicita a este Tribunal que declare nula, por ilegal, la **Resolución Administrativa N°052-2024 de 27 de febrero de 2024, emitida por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario**, confirmada por la Resolución Administrativa N°116-2024 de 26 de marzo de 2024, dictada por la misma autoridad, a través de la cual se destituyó a JOSÉ ARMANDO CORREA GARCÍA del cargo de Supervisor de Mantenimiento, con funciones de Arquitecto en el Departamento de Mantenimiento, que ocupaba en el Banco de Desarrollo Agropecuario, posición 601, con un sueldo mensual de B/.1,500.00, por haber incurrido en las faltas de máxima gravedad previstas en los numerales 6, 16 y 26 del artículo 80 del Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario; y se ordenó a la Oficina Institucional de Recursos Humanos de dicha entidad pública realizar el cálculo de vacaciones, horas extraordinarias, prima de antigüedad y demás prestaciones económicas que le correspondieran por el tiempo laborado en la institución (Cfr. f. 4 del expediente).

Para re establecer el derecho subjetivo lesionado, la abogada del demandante pide que su representado sea reintegrado al cargo de Arquitecto, con igual posición y salario, y que se le paguen los salarios dejados de percibir de conformidad con la Ley y la jurisprudencia de la Sala Tercera (Cfr. f. 4 del expediente).

Entre otros hechos, la letrada expone lo siguiente:

“QUINTO: (...) en cada una de las resoluciones dictadas por la entidad demandada, desde la apertura, investigación y sanción impuesta a nuestro patrocinado, se ha señalado que los hechos por

los cuales se exigió y declaró responsable disciplinariamente datan del período entre 4 de febrero de 2022 hasta el 17 de abril de 2023; y que su vinculación a los mismos surge de su condición de jefe durante ese lapso. Atentos a lo anterior, en cada uno de los memoriales de descargo contra las resoluciones que ordenaban la apertura de los procesos disciplinarios, así como en el recurso de reconsideración contra la resolución que decretó la destitución de nuestro representado, se promovió ante la propia sede administrativa la excepción de caducidad, a pesar de lo cual la entidad nunca se pronunció sobre dicha defensa y no es hasta la emisión de la resolución que puso fin al proceso, al resolver la reconsideración, que se ensayó una argumentación que es claramente contraria a la esencia de la pretermisión de plazos, prescripción, caducidad y el principio de seguridad jurídica, tan básico en el derecho sancionador administrativo... Igualmente, el régimen disciplinario de los servidores públicos en la Ley 53 de 2015, señala en el artículo 188 que las faltas leves prescriben en seis meses. En el Reglamento del BDA no se hizo ninguna distinción entre faltas leves o graves, por lo que todas las faltas caducan o prescriben en seis meses sin excepciones.

SEXTO: lo actuado por la entidad demandada, al abrir un proceso disciplinario y declarar acreditadas supuestas faltas e imponer la sanción de destitución contra el funcionario José Armando Correa, contraviene lo señalado en el artículo 76 del reglamento interno del Banco de Desarrollo Agropecuario... ya que dicho proceso se inició y se concluyó imponiendo sanción a pesar de que había precluido la oportunidad de exigir responsabilidad, dado que había transcurrido el plazo que el reglamento establece para abrir un proceso disciplinario, es decir, seis meses desde la ocurrencia de los hechos. Al proceder a imponer una sanción disciplinaria a nuestro patrocinado, se ha desconocido la garantía del debido proceso, que es un derecho para el servidor público y una obligación para la entidad, que debe seguirse y respetarse en todo proceso administrativo, de acuerdo con la ley.

(...)" (Cfr. fs. 6-7 del expediente).

Como normas que se estiman violadas por la Resolución Administrativa N°052-2024 de 27 de febrero de 2024, emitida por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, la apoderada judicial del actor aduce las siguientes:

Del Texto Único de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa:

1. El artículo 5, sobre la aplicación supletoria de la citada ley en las entidades públicas que se ríjan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales; puesto que, al tramitar el procedimiento disciplinario contra su representado, el Banco de Desarrollo Agropecuario se limitó a aplicar el Reglamento Interno, norma de menor jerarquía y con lagunas, lo que hacía

imperativo aplicar supletoriamente las normas generales de la Ley N°9 de 1994 (Cfr. f. 8 del expediente).

2. El artículo 161, que dispone que la Oficina Institucional de Recursos Humanos realizará una investigación que no durará más de treinta (30) días hábiles, en la que el servidor público investigado tendrá garantizado el derecho a la defensa y se le permitirá estar acompañado por un asesor de su libre elección; y si una vez cumplido el término, no se ha concluido la investigación, se ordenará de oficio el cierre de la misma y el archivo del expediente.

La parte actora argumenta que, en vista que en el Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario no existe norma alguna que establezca el plazo dentro del cual la Oficina Institucional de Recursos Humanos debe completar la investigación, la misma tiene que ceñirse a la Ley N°9 de 1994, la cual prevé que la investigación debe llevarse a cabo en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles, una vez que el funcionario es notificado de la resolución en la que se le formulan cargos. Continúa indicando que, en flagrante violación al debido proceso, la Oficina Institucional de Recursos Humanos, en lugar de concluir la investigación en el término de treinta (30) días hábiles, abrió un segundo procedimiento disciplinario contra el funcionario, ordenándose la acumulación de este último al primero, prorrogando de forma ilegal la investigación que debió finalizar el 19 de diciembre de 2023 (Cfr. fs. 9-10 del expediente).

3. El artículo 164, según el cual, el incumplimiento del procedimiento de destitución originará la nulidad de lo actuado; precepto que la demandante estima violado, debido a los graves incumplimientos a la normativa legal y reglamentaria que rige el procedimiento administrativo sancionador y la aplicación de la destitución, como sanción (Cfr. f. 10 del expediente).

De la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general:

4. El artículo 34, que consagra el principio del debido proceso legal, el cual se aduce infringido por las siguientes razones:

"A. Se promovió proceso y se impuso sanción disciplinaria fuera del plazo que permite el reglamento interno del BDA en el artículo 76, es decir, luego de vencido seis meses de la ocurrencia del hecho que supuestamente se constituyó en faltas disciplinarias.

B. Se impuso la sanción de destitución aún cuando la oficina institucional de recursos humanos del BDA, no concluyó la investigación dentro de los 30 días hábiles, como se indicó en párrafos antes citados.

C. Se desconoce el derecho al debido proceso específicamente en lo relativo al derecho de defensa, puesto que nuestro representado solicitó, al contestar el segundo pliego de cargos, la petición de que se practicaran pruebas, específicamente la citación de otros funcionarios que podrían dar información en torno a los hechos discutidos, solicitud que nunca fue atendida por la autoridad demandada." (Cfr. f. 11 del expediente).

5. El artículo 35, relativo al principio de jerarquía normativa, que en opinión de la parte actora ha sido vulnerado, dado que el Banco de Desarrollo Agropecuario omitió aplicar la Ley N°9 de 1994 ante vacíos del Reglamento Interno de dicha entidad pública, como es el caso del plazo para la emisión del informe a cargo de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, así como la norma que sanciona con la nulidad de lo actuado los trámites que se aparten del debido proceso (Cfr. fs. 11-12 del expediente).

6. El artículo 52, numeral 4, que regula el vicio de nulidad absoluta en el que se incurre cuando un acto administrativo es dictado con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación al debido proceso, tal como, según expresa, ha ocurrido en este caso (Cfr. f. 12 del expediente).

7. El artículo 201, numeral 31, que define el término de debido proceso legal, cuyo concepto de violación lo sustenta en el argumento que el acto impugnado desconoce dicho principio, al coartar el derecho de su poderdante a aportar y practicar pruebas, particularmente, porque al rendir sus descargos dentro del segundo procedimiento disciplinario, adujo como prueba varios testigos; sin embargo, la Administración no atendió esta petición (Cfr. fs. 11-12 del expediente).

II. INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO AL FUNCIONARIO ACUSADO

En atención al requerimiento realizado por este Tribunal, el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario rindió su informe explicativo de conducta, en el cual inicialmente se refirió a los hechos que dieron origen a las investigaciones disciplinarias seguidas contra el funcionario JOSÉ ARMANDO CORREA GARCÍA, las que posteriormente dieron lugar a la recomendación de su destitución por la comisión de las faltas graves descritas en los numerales 16 y 26 del artículo 80 del Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario, a saber, *“Encubrir u ocultar irregularidades o cualquier asunto que afecte la buena marcha de la institución”* y *“Extralimitarse en sus funciones y por la actuación u omisión negligente de sus responsabilidades”*, respectivamente, y la falta de máxima gravedad contenida en el numeral 6 del artículo 80 del mismo cuerpo reglamentario, que consiste en *“Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo”* (Cfr. fs. 17-21 del expediente).

En virtud de lo anterior, indica el funcionario acusado, se dictó la Resolución Administrativa N°052-2024 de 27 de febrero de 2024, por la cual se destituyó al funcionario con fundamento en las mencionadas causales disciplinarias, acto administrativo que se encuentra debidamente motivado, y contra el cual el afectado pudo recurrir, interponiendo un recurso de reconsideración, que también fue resuelto mediante acto administrativo debidamente motivado (Cfr. f. 21 del expediente).

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley N°38 de 2000, la Procuraduría de la Administración remitió a esta Sala la Vista N°1207 de 23 de julio de 2024, a través de la cual contestó la demanda de plena jurisdicción que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva declarar que no es ilegal la Resolución Administrativa N°052-2024 de 27

de febrero de 2024, emitida por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones procesales; criterio que, en lo medular, se basó en lo siguiente:

"En lo referente a la excepción de caducidad invocada por el demandante, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Núm.028-16 de 16 de noviembre de 2016...este Despacho no vislumbra que la entidad demandada haya vulnerado el artículo 76 del Reglamento antes citado..."

Con respecto a la norma antes transcrita, el demandante cuestionó que la entidad demandada no interpretó correctamente, al considerar que se computa desde el acto administrativo que dio inicio a la investigación disciplinaria, siendo a su criterio desde la ocurrencia de los hechos.

De lo anterior, meridianamente se desprende que la institución demandada tomó en consideración los hechos comprendidos entre el día 4 de febrero de 2022 al 17 de abril de 2023 y posteriormente al tiempo que el funcionario José Armando Correa García estuvo encargado de supervisar las obras. En este contexto, pone de relieve que la entidad demandada tiene conocimiento de los hechos que vinculan al funcionario, los días 23 y 24 de octubre de 2023, por tanto, no se puede colegir que al momento de iniciada la investigación disciplinaria se encontraba precluida la oportunidad de ejercer la acción, toda vez que fue en aquella fecha que se tuvo conocimiento de los hechos reprochados al funcionario y que se extiende más allá del día 17 de abril de 2023 todo el tiempo que el funcionario estuvo encargado de supervisar las obras que dieron origen al proceso disciplinario.

De este modo, tomando en consideración que los hechos que sirven de vinculación contra el funcionario José Armando Correa García comprenden del día 4 de febrero de 2022 al 17 de abril de 2023 y posteriormente, no hay suficientes elementos que permitan concluir que al momento de iniciada la investigación disciplinaria se encontraba precluida, caducada o prescrita la acción, al tener conocimiento la entidad demandada de los hechos, los días 23 y 24 de octubre de 2023, fecha en que el funcionario se mantenía encargado de supervisar las obras.

Por lo que, no se demuestra que con el acto administrativo atacado de ilegal, se haya vulnerado el artículo 76 del Reglamento Interno que regula la institución demandada, ni el debido proceso.

Por otra parte, con respecto al derecho de defensa, que según el accionante se le vulneró porque en el momento oportuno solicitó pruebas, sin que la entidad se pronunciara de dichas pruebas.

Sobre el particular, este Despacho discrepa de los señalamientos del accionante, pues reiteramos que el acto acusado de ilegal cumplió con la debida motivación, además que está sustentado en el conjunto de elementos probatorios que surgieron de la investigación

disciplinaria seguida al funcionario José Armando Correa García, donde en todo momento se respetó su derecho a ser oído y de aportar las pruebas lícitas a su favor, toda vez que al momento de presentar su escrito de contestación a los cargos en su contra, en lugar de aportar todas las pruebas a su favor, en referencia a los correos electrónicos, se limitó a solicitar la confirmación de su recepción y citar a declarar, por lo que tuvo la oportunidad de aportar pruebas." (Cfr. fs. 32-35 del expediente).

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Al respecto, la Sala observa que transcurrió esta etapa procesal sin que la parte actora haya presentado su alegato de conclusión. Mientras que la Procuraduría de la Administración aprovechó la oportunidad para reiterar los argumentos que dieron sustento a la posición vertida en su contestación de la demanda, añadiendo, en cuanto a la actividad probatoria desplegada por la parte actora, que ésta no cumplió con el imperativo de la carga procesal que contempla el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que sustentan su pretensión (Cfr. fs. 42-51 del expediente).

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Superadas las etapas procesales correspondientes, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo establecido en los artículos 206 (numeral 2) de la Constitución Política de la República de Panamá, 97 (numeral 1) del Código Judicial y 42b de la Ley 135 de 1943, relativos a la atribución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer y resolver los procesos que se originen de acciones tendientes a la declaratoria de ilegalidad de actos administrativos de contenido individual y al restablecimiento del derecho subjetivo lesionado, procederá a examinar y, consecuentemente, a decidir si la Resolución Administrativa N°052-2024 de 27 de febrero de 2024, por medio de la cual el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario destituyó al señor JOSÉ ARMANDO CORREA GARCÍA del cargo de Supervisor de Mantenimiento, con funciones de Arquitecto, infringe o no los artículos 5, 161 y 164 de la ley que establece y regula la Carrera Administrativa, y los artículos 34, 35, 52 (numeral 4) y 201 (numeral 31) de la ley que regula el procedimiento administrativo general.

De los argumentos en que se sustenta la violación de estas normas jurídicas, se desprende con claridad que la ilegalidad que la parte actora le atribuye al citado acto administrativo, consiste en que **el Banco de Desarrollo Agropecuario no llenó el vacío que hay en su Reglamento Interno** *[en cuanto al plazo que tiene la Oficina Institucional de Recursos Humanos para llevar a cabo una investigación disciplinaria]* con la aplicación supletoria de la Ley de Carrera Administrativa, la cual establece un término de treinta (30) días, a partir de la notificación de resolución de cargos. Por el contrario, alega que el señor CORREA GARCÍA fue notificado del inicio de la investigación disciplinaria seguida en su contra, el 30 de octubre de 2023, por lo que la institución acusada tenía hasta el 19 de diciembre de 2023 para concluir la misma; sin embargo, transcurrió esta fecha, sin que la Oficina Institucional de Recursos Humanos emitiera el respectivo informe. En su lugar, emitió otra resolución a través de la cual abrió un segundo procedimiento disciplinario en contra del funcionario, prorrogando ilegalmente la investigación disciplinaria ya iniciada.

Igualmente, invoca la violación de su derecho a la defensa, porque al contestar el segundo pliego de cargos, el señor CORREA GARCÍA adujo la práctica de pruebas testimoniales; no obstante, esta solicitud jamás fue atendida por la Administración.

Frente a dichos cuestionamientos, la Procuraduría de la Administración, que representa los intereses de la entidad pública demandada, ha indicado que esta última tuvo conocimiento de los hechos que vinculaban al funcionario el 23 y el 24 de octubre de 2023, por lo que no se puede concluir que, al momento en que inició la investigación disciplinaria seguida en su contra, la acción se encontraba prescrita; de ahí que, a su juicio, no se ha vulnerado el artículo 76 del Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario.

Precisado lo anterior, ha de señalarse que la Ley N°17 de 21 de abril de 2015, “Que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario”, en materia de

acciones de personal, que es la que ocupa la atención de la Sala Tercera en este caso, recogida en el Capítulo VIII, artículos 61-42, establece lo siguiente:

"Artículo 69. Procedimiento disciplinario. Sin perjuicio de lo que disponga el Reglamento Interno del Banco, la aplicación de sanciones disciplinarias deberá estar precedida por una investigación realizada por la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos con el apoyo de la Gerencia Ejecutiva Jurídica, destinada a esclarecer los hechos que se le atribuyen al servidor público, en la cual se le permita a este ejercer su derecho de defensa. **Esta materia será desarrollada por el Reglamento Interno del Banco.**"

"Artículo 70. Investigación. La investigación de los hechos será sumaria y confidencial, y deberá practicarse con la mayor celeridad de manera que se cumplan los plazos establecidos en el Reglamento Interno del Banco.

Ningún servidor público del Banco será investigado, trasladado ni sancionado en forma alguna por razones de raza, lugar de nacimiento, discapacidad, enfermedad terminal, clase social, sexo, religión, ideas o afiliación política."

Conforme se advierte, la ley que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario dispuso que el procedimiento disciplinario sería desarrollado en su reglamento interno.

En virtud de esa remisión que hace la Ley N°17 de 21 de abril de 2015 al Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario, aprobado mediante Resolución N°028-16 de 16 de noviembre de 2016, el Tribunal observa en dicho texto reglamentario, particularmente, en el Capítulo II "**El Proceso Disciplinario**", artículos 81-85, las siguientes disposiciones que ayudarán a dilucidar la situación expuesta por la parte actora:

"ARTÍCULO 81: INVESTIGACIÓN

La aplicación de las sanciones de suspensión sin derecho a sueldo y destitución del cargo deberán estar precedidas por una investigación realizada por la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos, destinada a esclarecer los hechos que se le atribuyen al servidor público, en la cual se permita a éste ejercer su derecho a defensa.

(...)

Los originales de los documentos de la investigación realizada y los documentos mediante los cuales se establezcan las sanciones disciplinarias, se registrarán y archivarán en el expediente del funcionario investigado, únicamente de comprobase la(s) falta(s) y ordenarse la sanción respectiva."

"ARTÍCULO 82: TRÁMITE

La investigación sumaria de los hechos que conlleven a la aplicación de sanciones disciplinarias al servidor público, deberá practicarse con la mayor celeridad de manera que se

cumplan los plazos establecidos para la presentación del informe.

Una vez se emita la resolución de apertura de proceso disciplinario y formulación de cargos, la misma será notificada al servidor público investigado, a efectos que éste presente los descargos que a bien tenga, dentro de un término de cinco (5) días contados a partir de la notificación; luego de lo cual, la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos, practicará todas aquellas diligencias y pruebas que estime convenientes para el esclarecimiento de los hechos.”

“ARTÍCULO 83: INFORME

Terminada la práctica de las diligencias y pruebas del período de investigación, la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos, emitirá un informe, a través del cual recomendará se archive el expediente por no haberse probado la comisión de la o las faltas, o que se aplique la sanción que corresponda de acuerdo a la falta que haya sido aprobada.

En caso de faltas administrativas que conlleven la aplicación de sanción de amonestación verbal o escrita y de suspensión, el informe se remitirá al superior jerárquico inmediato que solicita la imposición de las sanciones, a quien le corresponderá su aplicación.

En caso de faltas administrativas que conlleven a la aplicación de la sanción de destitución, la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos presentará el informe al Gerente General, expresando sus recomendaciones. Rendido el informe si se encuentra que los hechos están demostrados y se ha cumplido con el procedimiento establecido, se procederá a aplicar la sanción, a través de una resolución firmada por el Gerente General.

SEGUNDO: Todos los demás artículos del Reglamento Interno, aprobado mediante la Resolución 028-16 del 16 de noviembre de 2016, se mantienen invariables y en plena vigencia.”

Una atenta lectura de las normas reglamentarias citadas, permite hacer las siguientes acotaciones:

- Existen normas especiales que regulan el procedimiento disciplinario que el Banco de Desarrollo Agropecuario debe acatar para investigar y sancionar a un funcionario de dicha entidad pública.
- La aplicación de una sanción de destitución debe estar precedida de una investigación realizada por la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos, cuyo objeto sea el esclarecimiento de los hechos imputados al funcionario, en la cual se le permita a éste ejercer su derecho a defensa.
- Dicha investigación “deberá practicarse con la mayor celeridad, de manera que se cumplan los plazos establecidos para la presentación del informe.”

- Debe emitirse una resolución de apertura de proceso disciplinario y formulación de cargos, la cual será notificada al servidor público, a fin de que éste presente sus descargos dentro de un término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la mencionada resolución.
- Vencido el término descrito en el párrafo anterior, la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos debe practicar todas las diligencias y pruebas que estime convenientes para el esclarecimiento de los hechos.
- Una vez que finalice la práctica de diligencias y pruebas, la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos emitirá un informe a través del cual recomendará el archivo del expediente, por no haberse probado la comisión de la falta; o la aplicación de la sanción correspondiente, por haberse comprobado la falta.
- Cuando la falta conlleve la sanción de destitución, la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos presentará el informe al Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, y de encontrarse demostrados los hechos, además de haberse cumplido el procedimiento establecido, se aplicará la sanción de destitución, mediante una resolución firmada por la aludida autoridad.

Ciertamente, ni en la Ley N°17 de 21 de abril de 2015 ni en el Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario, se constata norma alguna que disponga el plazo que tiene la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos para llevar a cabo la investigación tendiente al esclarecimiento de los hechos imputados al funcionario. Ambos cuerpos normativos señalan que la investigación disciplinaria debe llevarse a cabo con la mayor celeridad.

El texto reglamentario tampoco establece el término dentro del cual la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos debe llevar a cabo la práctica de diligencias y pruebas. Lo que expresa es que, posterior a ese período probatorio, aquélla deberá presentar el informe con la respectiva recomendación.

Y pese a que el artículo 82 del Reglamento Interno señala que la investigación disciplinaria “...deberá practicarse con la mayor celeridad **de manera que se cumplan los plazos establecidos para la presentación del informe**”, lo cierto es que en las normas subsiguientes no se indican dichos plazos.

Ahora bien, en la parte final del artículo 76 del citado reglamento, se establece que **la acción para imponer sanciones disciplinarias caduca a los seis (6) meses, contados desde la ocurrencia del hecho**. Obsérvese:

“ARTÍCULO 76: CLASIFICACIÓN DE LAS FALTAS

(...)

La caducidad para imponer sanciones por la comisión de faltas leves, graves y de máxima gravedad, será de seis (6) meses, contados desde la ocurrencia del hecho.

Transcurridos dos (2) años de haberse aplicado una sanción a un colaborador por haber incurrido en una falta, se entenderá que la misma ha caducado y no podrá ser tomada en cuenta para efectos de la aplicación progresiva de nuevas sanciones.”

En consecuencia, de conformidad con la normativa jurídica que, de manera especial, regula al Banco de Desarrollo Agropecuario, la investigación seguida a un funcionario debe realizarse a la mayor brevedad posible, y la acción para aplicar la sanción disciplinaria debe ser ejercida dentro de los seis (6) meses siguientes a la ocurrencia del hecho, de lo contrario, la misma caduca.

Se entiende, por tanto, que la investigación realizada por la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos, la cual incluye el período probatorio y la presentación del informe con la respectiva recomendación, así como la expedición de la resolución administrativa que establezca la sanción disciplinaria a imponer al funcionario, deben completarse en un término que no supere los seis (6) meses, contados a partir de la ocurrencia del hecho.

En atención a lo expuesto, no conceptúa la Sala Tercera, como argumenta la parte actora, que exista una laguna o vacío en la Ley y en el Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario que haya que llenar con la Ley de Carrera Administrativa, en lo atinente al término que tiene la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos de esa entidad para la presentación del informe con la

correspondiente recomendación, puesto que los mencionados cuerpos normativos contienen normas especiales que regulan el proceso disciplinario que se instruye contra un funcionario de dicha entidad pública.

Al abordar el tema de las lagunas legales o vacíos normativos, los autores Luis Díez Picazo y Antonio Gullón señalan: *“La laguna se presenta cuando existe una deficiencia en la ley o... cuando nos encontramos con una inexistencia de ley aplicable al punto controvertido... Aquí nos basta con consignar que estamos en presencia de una laguna de la ley cuando carezca de un supuesto de hecho concreto y determinado de regulación legal, y, sin embargo, como advierte LARENZ, tal regulación se presenta como necesaria en la concepción jurídica y cultural de una comunidad en un momento dado.”* (DÍEZ-PICAZO, Luis y GULLÓN, Antonio. Sistema de Derecho Civil. Volumen I. Octava Edición. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, España, 1995. Pág. 177).

Sin embargo, conforme se ha analizado, en este caso no predomina la ausencia de una norma jurídica que regule el proceso disciplinario a seguir para investigar y aplicar sanciones a un funcionario que ha incurrido en la comisión de faltas, o que la regulación que se hace del mismo sea insuficiente o incorrecta. Por el contrario, el Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario contempla las etapas a seguir y el plazo dentro del cual éstas deben evacuarse para poder ejercer la acción disciplinaria. Por consiguiente, no existe laguna legal o vacío normativo que haya que llenar mediante la aplicación supletoria de la Ley de Carrera Administrativa.

Al no haber lugar a la aplicación supletoria de la Ley de Carrera Administrativa, en lo que atañe al proceso disciplinario (investigación y resolución administrativa), entonces mal pudiesen haberse infringido los artículos 5, 161 y 164 del Texto Único de la Ley N°9 de 1994 que la parte actora estima violados, ni el artículo 35 de la Ley N°38 de 2000, en vista que los cargos de ilegalidad endilgados a esta norma, guardan relación con la aplicación supletoria de la Ley

de Carrera Administrativa. Por lo tanto, este Tribunal desestima el alegado quebrantamiento de las citadas disposiciones legales.

Por otra parte, la apoderada judicial del actor aduce la infracción del principio del debido proceso legal (derecho a defensa), consagrado en los artículos 34, 52 (numeral 4) y 201 (numeral 31) de la Ley N°38 de 2000, puesto que su representado adujo la práctica de pruebas testimoniales; sin embargo, la entidad pública demandada no se pronunció en torno a esta solicitud.

Es cierto que en el escrito de contestación o de descargos visibles de fojas 190 a 208 del antecedente (apartado de pruebas), el demandante solicitó se llamara a declarar a varios funcionarios para que éstos confirmaran la recepción de unos correos electrónicos por él enviados, y no se constata que la institución acusada se hubiera pronunciado en torno a estas pruebas testimoniales; sin embargo, este Tribunal no pierde de vista que en las dos ocasiones que el actor presentó descargos, aportó las pruebas documentales que estimó convenientes para su defensa, además que pudo recurrir contra el acto administrativo mediante el cual se le destituyó del cargo; circunstancias que no revelan una vulneración de su derecho a la defensa y, por ende, al principio del debido proceso legal.

La Sala Tercera ha examinado las normas legales y reglamentarias que regulan el procedimiento disciplinario que el Banco de Desarrollo Agropecuario debe aplicar para investigar y sancionar a un servidor público, y las ha contrastado con las actuaciones incorporadas al expediente administrativo, cuya copia autenticada forma parte de las pruebas documentales admitidas en el presente proceso contencioso administrativo, y no observa que la referida entidad pública haya procedido en desatención a las mismas. En su lugar, se advierte:

- Mediante Resolución OIRH AP 122-2023 de 26 de octubre de 2023, se dio apertura al proceso disciplinario contra el funcionario, la cual le fue debidamente notificada (Cfr. fs. 7-9 del antecedente).

- En virtud de lo anterior, el servidor público presentó descargos y aportó las pruebas que estimó convenientes para su defensa (Cfr. fs. 85-94 del antecedente).
- Posteriormente, se dictó la Resolución OIRH 010-2024 de 22 de enero de 2024, a través de la cual se acumularon los procesos disciplinarios a los que se hizo alusión en la citada Resolución OIRH AP 122-2023 de 26 de octubre de 2023, de lo cual también se le corrió traslado al funcionario para que presentara sus descargos (Cfr. fs. 97-104 del antecedente).
- En atención a ello, el servidor público también presentó sus descargos y aportó pruebas (Cfr. fs. 190-208 del antecedente).
- Seguidamente, se emitió el Informe de Investigación OIRH IPD 017-2024 de 27 de febrero de 2024, en el cual se recomendó aplicar al funcionario la sanción máxima de destitución, por haber incurrido en la siguiente falta de máxima gravedad: *“6. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo”*; y en las siguientes faltas graves: *“16. Encubrir u ocultar irregularidades o cualquier asunto que afecte la buena marcha de la Institución”* y *“Extralimitarse en sus funciones y por la actuación u omisión negligente de sus responsabilidades”*, todas contempladas en el artículo 80 del Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario (Cfr. fs. 209-227 del antecedente).
- A continuación, se expidió la Resolución Administrativa N°052-2024 de 27 de febrero de 2024, por medio de la cual se destituyó al funcionario, producto de la comisión de las faltas descritas en los numerales 6, 16 y 26 del artículo 80 del Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario; acto administrativo que se encuentra ampliamente motivado fáctica y jurídicamente (Cfr. fs. 228-231 del antecedente).
- Contra la citada resolución administrativa, el ahora demandante interpuso recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante Resolución

Administrativa N°116-2024 de 26 de marzo de 2024, que también se encuentra suficientemente motivada (Cfr. fs. 238-240 del antecedente).

Contrario a lo argumentado por la parte actora, no concluye esta Magistratura que, con la emisión del acto administrativo impugnado, la institución acusada haya infringido las normas legales aducidas como infringidas, por lo tanto, se procederá a declarar que el mismo no es ilegal y, por lo tanto, se desestimarán el resto de las pretensiones formuladas en la demanda.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa N°052-2024 de 27 de febrero de 2024, emitida por el Banco de Desarrollo Agropecuario, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, **NIEGA** el resto de las pretensiones formuladas en la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

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 12 DE noviembre
DE 20 25 A LAS 2:14 DE LA tarde

A Procuradura de la Administración

FIRMA