

Entrada N° 892-19

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA NADINE D. PETANA G., ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA SEÑORA **YAMILETH ARIAS MORA**, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL NO. 1632 DE 2 DE JULIO DE 2019, EMITIDO POR EL MUNICIPIO DE PANAMÁ, SU ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES.



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

La Licenciada Nadine D. Petana G., actuando en nombre y representación de la señora **YAMILETH ARIAS MORA**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto de que se declare nulo, por ilegal, el Acto Administrativo contenido en el Decreto de Personal No.1632 de 2 de julio de 2019, emitido por el Municipio de Panamá, al igual que su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se ordene la restitución al cargo y el pago de los salarios dejados de percibir, así como otros derechos que le correspondan.

I. ANTECEDENTES.

En cuanto a los hechos plasmados en el libelo de la Demanda, la apoderada judicial de la parte actora, manifiesta que la señora **YAMILETH ARIAS MORA**, ocupó el cargo de Secretaria I en el Municipio de Panamá, a partir del día dieciocho (18) de noviembre de dos mil nueve (2009), de manera ininterrumpida hasta ser destituida, desempeñando sus funciones con honestidad, lealtad y competencia.

Sustenta, que posterior a la notificación del Acto impugnado, en tiempo oportuno, presentó un Recurso de Reconsideración, poniendo en conocimiento a la Institución de su padecimiento de salud, al ser paciente con diagnóstico clínico de

Sarcoma del Estroma Endometrial, además de encontrarse en evaluación de control y vigilancia anual, por el Instituto Oncológico Nacional, desde febrero de dos mil siete (2007).

Entre los argumentos, indica que era de conocimiento del Municipio de Panamá la condición de salud clínica de la accionante; sin embargo, la Institución confirmó el Acto Administrativo de destitución, sin tomar en cuenta el Fuero de Protección a la Estabilidad Laboral que le confiere la Ley N° 59 de 2005, modificada por la Ley N° 25 de 19 de abril de 2018, “Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”, vigente al momento en que se dieron los hechos, dada su condición de paciente con la enfermedad antes indicada.

Estima la recurrente que, las razones o motivos para expedir el Decreto de Personal No.1632 de 2 de julio de 2019, emitido por el Municipio de Panamá, carecen de los presupuestos de motivación consagrados en la Ley N° 9 de 1994 y sus modificaciones, que regula la Carrera Administrativa, puesto que, tanto en la Resolución impugnada como en el Acto confirmatorio, no se establece la debida justificación que sustente de manera expresa las causales de hecho y de Derecho, que pudieran dar lugar al Acto Administrativo confirmado mediante la Resolución No.1021 de 13 de agosto de 2019.

Seguidamente expone que, el diagnóstico clínico de Sarcoma del Estroma Endometrial (cáncer), se encuentra dentro de las enfermedades crónicas, involutivas y degenerativas definidas en el artículo 2 de la referida Ley N° 59 de 2005, enfermedad que padece la accionante y de la cual sigue en control y vigilancia anual.

Situación que a la luz del artículo 146 numeral 6 de la Ley N° 9 de 1994 y sus modificaciones, prohíbe a la Autoridad nominadora y al superior jerárquico de nivel administrativo, despedir a las personas que padezcan de enfermedades terminales que están en proceso de tratamiento o de recuperación.

Señala que, la actora intentó que la Administración comprendiera la situación jurídica a través de todos los medios, mas no fue posible lograr el reintegro, por lo que ha recurrido a esta vía jurisdiccional.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Del análisis del Expediente, se observa que la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación de las normas siguientes:

A. Los siguientes artículos de la Ley N° 59 de 2005, que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.

- El artículo 3, (que ampara el derecho legal del trabajador afectado con enfermedades discapacitantes a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones), en concepto de violación directa por omisión.
- El artículo 4, (el cual establece el derecho adquirido a favor de los servidores públicos que sufren de enfermedad degenerativa y define el procedimiento para su destitución), en concepto de indebida aplicación.

B. Los siguientes artículos del Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, que adopta el Texto Único de la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa".

- El artículo 146, numeral 16, (el cual prohíbe a la autoridad nominadora despedir a los servidores públicos que, al momento de la aplicación de la Ley, demuestren que se encuentran padeciendo enfermedades terminales, que están en proceso de recuperación o tratamiento de éstas y que tienen discapacidad de cualquier índole), en concepto de violación directa por comisión.

- El artículo 163, (inherentes a la necesidad de motivar la causa justificada de hecho y de derecho en que se basa el acto de destitución), en concepto de violación directa por omisión.

En lo medular, los cargos de violación de las normas indicadas fueron sustentados por la parte actora de la siguiente manera:

- La entidad demandada desconoció el Derecho de Protección Laboral que le asiste por su condición de paciente con diagnóstico clínico de Sarcoma del Estroma Endometrial (cáncer), enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, que produce discapacidad laboral y, por ende, le corresponde el Derecho de mantener su puesto de trabajo en iguales condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico;
- Se incumplió con la aplicación del Debido Proceso, que establece, respectivamente, las formalidades legales del despido fundamentado en una causa justa, la causal de hecho y de derecho en que se basa y los recursos legales que correspondan;
- No se motivó el Acto Administrativo impugnado, pues no señala el fundamento de causa, conducta, acción u omisión, que origina la decisión de separarle definitivamente del cargo, incumpliendo así con la prohibición de remover a un servidor que mantiene un padecimiento clínico crónico, sin justificar de manera formal la remoción; e
- Inactividad de la administración al no conformar la Comisión Interdisciplinaria que debe expedir la certificación, que refrende la condición de salud clínica alegada por la accionante, y, a pesar de ello, desatendieron la discapacidad y el diagnóstico, procediendo a destituir la, sin causa justificada.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

A foja 17 del Expediente Judicial, consta el informe explicativo de conducta rendido por el Alcalde del Distrito de Panamá, donde indica que se dejó sin efecto el nombramiento de la señora **YAMILETH ARIAS MORA**, con cédula de identidad personal No. 8-707-1800, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 3, del artículo

243 de la Constitución Política de la República de Panamá, y el numeral 4, del artículo 45 de la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley N° 52 de 1984, que confiere al Alcalde la facultad de nombrar y remover a los servidores públicos municipales cuya designación no corresponde a otra Autoridad.

Señala que, en el Expediente de Personal de la funcionaria **YAMILETH ARIAS MORA**, no constaba certificación médica de diagnóstico de Sarcoma Estroma Endometrial.

IV. OPINION DE LA PROCURADORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista No.1392 de 29 de noviembre de 2019, el Procurador de la Administración, solicita a la Sala, se sirva declarar que no es ilegal el Decreto Personal No.1632 de 2 julio de 2019, ni su Acto confirmatorio, es decir, la Resolución No.1021 de 13 de agosto de 2019, y a su vez, se desestimen las pretensiones de la parte actora, por razón que para poder acceder a la protección laboral que se brinda a los servidores públicos incluidos en esta categoría, es necesario que quien solicite cumpla con los requerimientos estipulados en la Ley, los cuales no han sido acreditados por la accionante.

Manifiesta que, en el Expediente Administrativo, no constaba certificación médica de diagnóstico de Sarcoma Estroma Endometrial. Además, que mediante Resolución No.1021 de 13 de agosto de 2019, se resuelve mantener en todas sus partes el Decreto Personal No.1632 de 2 julio de 2019, advirtiendo que en el presente negocio jurídico en estudio no consta documento médico que permita acreditar que el padecimiento afirmado por la accionante, le produce una discapacidad laboral; es decir, que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo, y que éste haya sido de conocimiento de la Institución, previo a la fecha de la emisión del Acto Administrativo originario.

En ese sentido, advierte el Ministerio Público que la Autoridad nominadora cumplió con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el Acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la Institución, y que ello obedece a la facultad discrecional que la Ley

le otorga a la Autoridad nominadora prevista en el numeral 3, del artículo 243 de la Constitución Política de la República de Panamá, en armonía con el artículo 45, numeral 4, de la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley N° 52 de 12 de diciembre de 1984, para remover a los servidores públicos que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a las Garantías Judiciales, al no estar la ex servidora amparada bajo el sistema de Carrera Administrativa, algún Régimen Laboral Especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral.

Así las cosas, sostiene que, sólo bastaba con notificarla del Acto impugnado y brindarle la oportunidad de ejercer su Derecho de Defensa, por medio del correspondiente Recurso de Reconsideración, tal como ocurrió en la vía gubernativa.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA.

Esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, de conformidad con la atribución otorgada por el numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97 numeral 1 del Código Judicial.

Del análisis preliminar de la Demanda que ocupa nuestra atención, se destaca que el fundamento medular de los argumentos expuestos por la parte actora, se basan en que la Autoridad nominadora, desconoció el Derecho de Protección Laboral que le asiste, en virtud del diagnóstico clínico de Sarcoma Endometrial (cáncer), por lo que estima, que le corresponde el Derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes de padecer dicha enfermedad crónica.

Sustenta, además, que al momento de ser separada del cargo que ocupaba dentro de la Institución demandada, se encontraba amparada por la protección laboral que otorga la Ley N° 59 de 29 de diciembre de 2005, modificada por la Ley N° 25 de 19 de abril de 2018, por lo que cabe verificar, si en su destitución la Entidad demandada incumplió el Procedimiento legal establecido para ello.

Bajo este contexto, se observa que el problema jurídico a resolver se centra en la pretensión de nulidad del Decreto de Personal No.1632 de 2 de julio de 2019, emitido por el Municipio del Distrito de Panamá y su Acto confirmatorio, que resolvió dejar sin efecto, el nombramiento de la señora **YAMILETH ARIAS MORA**, del cargo de Secretaria I, que venía ocupando al momento de su desvinculación en dicha Entidad.

En ese orden de ideas, la actora argumenta que el Acto administrativo de destitución, infringe los artículos 3 y 4 Ley N° 59 de 29 de diciembre de 2005, modificada por la Ley N° 25 de 19 de abril de 2018, “Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”. Las cuales guardan relación con el Fuero de Protección a la Estabilidad Laboral que ampara a los servidores públicos que padezcan enfermedades descritas por la Ley.

De igual forma, advierte la infracción del numeral 16, del artículo 146 y 163 del Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, que adopta el Texto Único de la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994, “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”. Concernientes a las prohibiciones y formalidades que rigen a la Autoridad nominadora para efectuar el Procedimiento de destitución.

En el marco de lo antes indicado, y adentrándonos en el examen de la legalidad del Acto impugnado, debe determinarse, inicialmente, la condición laboral de la señora **YAMILETH ARIAS MORA**, a propósito de comprobar si la misma se encontraba favorecida por algún Régimen de estabilidad, a causa de los planteamientos expuestos.

Como punto de partida, se hace importante destacar el contenido de los artículos 1 y 2 de la Ley N° 59 de 29 de diciembre 2005, modificada por la Ley N° 25 de 19 de abril de 2018. En su parte medular, dispone lo siguiente:

“Artículo 1. Todo trabajador nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, **que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a**

mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a la que tenía antes del diagnóstico." (Lo resaltado es nuestro).

"Artículo 2. El padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como una causal de despido por las instituciones públicas ni por los empleadores particulares, si el trabajador cumple con los requisitos para mantenerse laborando en un cargo que sea compatible con su jerarquía, fuerza, aptitudes, preparación, destreza y con su nueva condición.

Parágrafo. Para los efectos de esta Ley, las enfermedades crónicas, involutivas y degenerativas se entenderán así:

1. Enfermedades crónicas. Son las que, una vez diagnosticadas, su tratamiento, que va más allá de los tres meses, es solo paliativo y no curativo, lo que lleva implícita la cronicidad, entre ellas, diabetes mellitus, lesiones tumorales malignas (cáncer), hipertensión arterial y síndrome de inmunodeficiencia adquirida.

2. Enfermedades involutivas. Son las que antagonizan el proceso natural evolutivo del ser humano y se convierten en procesos consuntivos del organismo, tales como esclerosis múltiple, esclerodermia y miopatías del adulto.

3. Enfermedades degenerativas. Son aquellos procesos nosológicos que ocasionan fenómenos de desgaste y deterioro progresivo de las actividades del hombre, tales como osteoartritis, artritis reumatoide, enfermedades degenerativas del sistema nervioso central y periférico, enfermedades desmielinisantes del sistema nervioso central y periférico". (El resaltado es de la Sala)." (Lo resaltado es nuestro)

En relación a las normas citadas, y de conformidad con las constancias procesales, se observa que mediante la Certificación de seis (6) de agosto de dos mil diecinueve (2019), expedida por el Doctor Felipe Wong, Ginecólogo Oncólogo del Instituto Oncológico Nacional, se hace constar que la demandante es paciente de dicha Institución desde febrero dos mil siete (2007), por diagnóstico de Sarcoma Estroma Endometrial (cáncer). (Cfr. Foja 7 del Expediente Administrativo)

Bajo este contexto, debemos indicar que el numeral 4, del artículo 3 de la Ley 42 de 1999, define lo que debe entenderse por discapacidad. La norma en comentario es del tenor siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos se definen así:

(...)

4. Discapacidad. Alteración funcional, permanente o temporal, total o parcial, física, sensorial o mental, que limita la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal en el ser humano.

(...)." (Lo resaltado es nuestro)

En este escenario, siendo que la señora **YAMILETH ARIAS MORA**, es de aquellos funcionarios públicos, no regidos por la Ley de Carrera Administrativa y dado a su padecimiento mantiene una condición médica discapacitante, tal como se desprende de las piezas que integran el Expediente de Personal y, en ese sentido, se puede corroborar que se cumplen los presupuestos legales para el reconocimiento del Fuero de Estabilidad Laboral, razón por la cual se exige que la desvinculación del cargo obedezca a una causal de destitución debidamente comprobada en un Proceso Disciplinario previo para dicho fin, de conformidad con el artículo 4 de la referida Ley N° 59 de 29 de diciembre de 2005, modificada por la Ley N° 25 de 19 de abril de 2018.

En atención a ese hecho, resulta pertinente referirnos a lo dispuesto en el artículo 109 de Constitución Política, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 109. Es función del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social.”

Cabe destacar, que la condición clínica de la accionante, fue advertida con la interposición del Recurso de Reconsideración promovido contra el Decreto de Personal No.1632 de 2 de julio de 2019, emitido por el Municipio de Panamá, a propósito que la Entidad nominadora, pueda corroborar si se ha acreditado el alegado dictamen médico permitiéndole implementar la decisión administrativa que corresponda en cumplimiento de la Ley que ampara a los servidores públicos que sean diagnosticados con enfermedades que produzcan discapacidad, esto en cumplimiento del Principio de Legalidad que debe prevalecer ante dichas circunstancias. (Cfr. Foja 8 del Expediente Administrativo y 11 del Expediente Judicial)

No obstante, pese a haber sido aludida oportunamente en la vía gubernativa la referida afección médica alegada por la accionante, la Autoridad nominadora no contempló tal hecho, y dispuso a través de la Resolución No. 1021 de 13 de agosto de 2019, MANTENER en todas sus partes el Acto originario de desvinculación dictado por el Alcalde del Distrito de Panamá, sin determinar la veracidad del padecimiento de enfermedad crónica previamente invocado por la ex servidora. (Cfr. Foja 9 del Expediente Administrativo)

Habiendo hecho la anterior anotación, cabe resaltar, que la Ley N° 59 de 29 de diciembre de 2005, modificada por la Ley N° 25 de 19 de abril de 2018, “Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”, contempla **dos (2) mecanismos** trazados para certificar la condición física o mental de las personas que padezcan las afecciones de salud definidas en el artículo 2 del mismo cuerpo legal, teniéndose inicialmente para ello la “*conformación oportuna de una Comisión Interdisciplinaria nominada para tal fin y/o el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo*”, según lo conceptuado en los artículos 5 y 6 de la referida Ley.

Sobre el particular, teniéndose preceptuado cuales son los medios previstos para acreditar la condición de salud indicada, debemos referirnos a que, si bien en el negocio jurídico bajo estudio, solo se aportó un (1) dictamen médico contenido en la Certificación de seis (6) de agosto de dos mil diecinueve (2019), expedida por el Doctor Felipe Wong, Ginecólogo Oncólogo, lo cierto es que la misma emana del Instituto Oncológico Nacional, Ente rector dedicado al diagnóstico, control y tratamiento contra el cáncer y enfermedades a fines en todo el territorio nacional, razón por la cual consideramos que dicho diagnóstico de salud debió ser considerado por la Autoridad Administrativa.

En este punto, cabe destacar, que si bien el Acto de destitución se sustentó en la facultad discrecional que le asiste a la Entidad nominadora de nombrar y remover a los servidores públicos municipales cuya designación no corresponda a

otra Autoridad, conferida por el numeral 3, del artículo 243 de la Constitución Política de la República de Panamá y, el numeral 4, del artículo 45 de la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley N° 52 de 1984, lo cierto es que dicha actuación administrativa desconoce el Fuero de Protección a la Estabilidad Laboral que le ampara a la demandante.

En razón de las consideraciones expuestas, la Sala estima, que se encuentra probado los cargos de violación alegados por la parte actora y contenido en los artículos 3 y 4 de la Ley N° 59 de 29 de diciembre de 2005, modificada por la Ley N° 25 de 19 de abril de 2018, por haberse omitido la realización del Procedimiento adecuado para destituir a un funcionario con una enfermedad degenerativa discapacitante.

Con relación a los demás cargos de violación invocados, esta Sala en virtud del Principio de Economía Procesal y, al quedar probada la ilegalidad del Acto impugnado, no se pronuncia al respecto.

Finalmente, en relación a la solicitud efectuada por la parte actora concerniente al pago de los salarios caídos, es de lugar indicar, que si bien la Ley N° 151 de 24 de abril de 2020, que “adiciona un artículo a la Ley N° 59 de 2005, sobre protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”, contempla el Derecho que le asiste a los trabajadores amparados por el Régimen de Estabilidad Laboral para que se le retribuyan los salarios dejados de percibir desde el día de la suspensión del cargo, lo cierto es, que **dicha normativa legal no estaba vigente al momento en que se emitió el Acto Administrativo objeto de controversia, además, que establece en su articulado que la misma entrará a regir un (1) día posterior a la fecha de su promulgación, razón por la cual no puede dársele ni reconocérsele carácter retroactivo, razón por la cual esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido.**

En atención de las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la nulidad del Acto demandado, y acceder a la pretensión de reintegro de la servidora

pública, no obstante, las pretensiones de los salarios dejados de percibir no resultan procedentes.

En consecuencia, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL** el Decreto de Personal No. 1632 de 2 julio de 2019, emitido por el Municipio del Distrito de Panamá y, **ORDENA** el reintegro de la señora **YAMILETH ARIAS MORA**, con cédula de identidad personal No. 8-707-1800, 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 esgrimidas por la demandante.

NOTIFIQUESE,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA