

**ENTRADA N° 863-19**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN,** INTERPUESTA POR LA LICENCIADA ISAURA ROSAS, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DEL SEÑOR **ALCIDES DE LA ROSA**, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL NO. 1134 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, dieciséis (16) de noviembre de dos mil veinte (2020).

**VISTOS:**

La Licenciada Isaura Rosas, quien actúa en nombre y representación del señor Alcides De La Rosa, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.1134 de 2 de julio de 2019, emitido por el Municipio de Panamá, el acto confirmatorio; y en consecuencia, solicita se ordene el reintegro y el pago de los salarios dejados de percibir y, otros derechos que estima correspondientes.

**I. ANTECEDENTES.**

En los hechos presentados por la apoderada especial del accionante, se señala que, el señor Alcides De La Rosa inició labores en el Municipio de Panamá, desempeñándose con honestidad, lealtad, competencia en los cargos que ocupó dentro de la institución de manera ininterrumpida desde 29 de septiembre de 2014, hasta que fue desvinculado de la Administración.

Sostiene, que hizo de conocimiento del Municipio de Panamá, que padecía de las enfermedades crónicas de hipertensión arterial y diabetes mellitus tipo II y se encontraba en tratamiento, por lo que considera que estaba protegido por el

fueron de estabilidad que le confiere la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 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.

Alega que, era de conocimiento del Municipio de Panamá que el señor Alcides De La Rosa era atendido en su Clínica Institucional y en la Policlínica Doctor Manuel Ferrer Valdés, además de ser atendido por la Doctora Gitza de Almanza, que labora en la Policlínica mencionada, pues el hoy demandante, se descompensaba y se le recetaba morfina y metformina dos (2) veces al día.

Destaca igualmente que, la Clínica de Diabetes de la Caja de Seguro Social le suministraba un aparato llamado glucómetro y una plumilla digitopunzadora, situaciones que fueron ignoradas con la emisión del acto impugnado, lo que lo hace injustificado e ilegal, de conformidad con la legislación vigente en esta materia.

La apoderada judicial del actor manifiesta que, pese a lo anterior y sin la adecuada investigación se mantuvo la remoción de su poderdante vulnerando los derechos que le brinda ley de llevar una vida decorosa y asegurarle las condiciones necesarias, privando del Derecho al Trabajo, el cual es el único sustento para contrarrestar su enfermedad con la adquisición de medicamentos, que el Estado también debe proveerle. Situación que ocurre en pleno proceso de tratamiento del demandante, lo que está prohibido por la Ley.

Señala que, el demandante intento infructuosamente que fuera reintegrado por medio de los recursos pertinentes para dicho fin, por lo que ha recurrido a esta vía jurisdiccional con el mismo objetivo.

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

De la lectura del Expediente se observa que la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación de las normas siguientes:

**A. La Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005**, “Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”, modificados por la Ley 25 de 20 de abril de 2018 y vigente al momento en que dieron los hechos. Los artículos siguientes:

**El artículo 3** (que prohíbe la discriminación de las entidades y empresa privada a los trabajadores que padezcan enfermedades discapacitantes), en concepto de violación directa por omisión.

**El artículo 4** (que establece el procedimiento para destituir a un funcionario que padezca de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, que le produzca discapacidad laboral), en concepto de violación por indebida aplicación.

**El artículo 5** (que regula la manera que acredita la enfermedad crónica, involutivo y/o degenerativa), en concepto de violación por interpretación errónea.

**B. El Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018**, “Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa”.

**El artículo 146, numeral 16** (que establece la prohibición a la autoridad nominadora de destituir a personas que padezcan de enfermedades terminales y que se encuentren en tratamiento o que mantengan alguna discapacidad de cualquier índole), en concepto de violación directa por comisión.

**El artículo 163** (referente a la debida motivación en el acto que destituye a un servidor público), en concepto de violación directa por comisión.

En lo medular los cargos de la violación de estas normas fueron sustentados en los siguientes puntos:

1. El desconocimiento del derecho a la estabilidad que le ampara al señor Alcides De La Rosa, por padecer de varias enfermedades crónicas, lo que era de conocimiento de la Institución, al haberse atendido en la Clínica Institucional, además, que dichos padecimientos son previos a la emisión del acto que lo remueve del cargo de Encargado de las Instalaciones Deportivas en la Subdirección de Desarrollo Social.

2. La falta de aplicación de un procedimiento disciplinario, en base a una causa justificada prevista en la ley, debidamente comprobada en observancia de las garantías

procesales que le asisten al funcionario, con el objetivo de otorgarle su Derecho a la Defensa.

3. La falta de motivación del acto impugnado, en la que se señalaran las razones de hecho y de derecho en que se sustentó la Administración para remover del cargo al actor.

4. No se conformó la Comisión Interdisciplinaria por parte de la entidad demandada, para probar las alegaciones del demandante, en cuanto a que sufre de hipertensión arterial y diabetes mellitus tipo II.

5. La entidad incurre en una prohibición, al remover a una persona que se encontraba en tratamiento de varias enfermedades que le causan discapacidad.

### **III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.**

A foja 25 del Expediente Judicial, figura el informe explicativo de conducta, rendido por el Alcalde del Distrito de Panamá, en el que manifiesta que se dejó sin efecto el nombramiento del señor Alcides De La Rosa, 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 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, que confiere al alcalde la facultad de nombrar y remover a los servidores públicos municipales cuya designación no corresponda a la autoridad.

Agrega que, dentro del expediente de personal señor Alcides De La Rosa, no constaba certificación médica de diagnóstico de hipertensión arterial y diabetes mellitus tipo II.

### **IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal No. 1397 de 29 de noviembre de 2019, visible a fojas 26 a 33 del Expediente, le solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que denieguen las pretensiones formuladas por el actor, por considerar que no le asiste el derecho invocado.

Señala que la autoridad nominadora removió al señor Alcides De La Rosa, del cargo de Encargado de Instalaciones Deportivas en la Subdirección de Desarrollo Social, recurriendo para ello a la facultad discrecional que le otorga el numeral 3 del artículo 243 de la Constitución Política de la República, en

concordancia del artículo 45, numeral 4 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, para remover a los servidores públicos de la Institución que estén a su disposición.

Sostiene que, si bien el actor presenta certificación en la que acreditó que padece de hipertensión arterial, no prueba que dicho padecimiento le produzca una discapacidad laboral; es decir, que dicho estado de salud limita su capacidad de trabajo, para poder acceder al fuero de estabilidad que aduce le ampara.

Alega, que el demandante, no logró probar antes de que se dictara el acto que deja sin efecto su nombramiento y en los términos que contempla el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 4 de 2010, que la enfermedad crónica que dice padecer le causa discapacidad laboral; es decir, por medio de la certificación de dos (2) médicos idóneos que acreditaran la condición física o mental del funcionario, por lo que, la documentación probatoria que se aporta en esta Acción Contencioso-Administrativa, no debe ser evaluada al haberse emitido con posterioridad a la emisión del acto atacado.

#### **V. ANÁLISIS DE LA SALA.**

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

El señor Alcides De La Rosa, el cual siente su derecho afectado por el Decreto de Personal No.1134 de 2 de julio de 2019, estando legitimado activamente, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, presenta Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción ante la Sala Tercera, Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial, para que se declare nula la Resolución emitida por el Municipio de Panamá, institución que ejerce la legitimación pasiva.

Con base a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto demandado, con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega que se ha desconocido su derecho a la estabilidad

laboral, por padecer de varias enfermedades crónicas y, en consecuencia se ha vulnerado el debido proceso, con la emisión del acto impugnado, por las razones expuestas con anterioridad.

Adentrándonos al examen de legalidad del acto impugnado, esta Sala prosigue a analizar en primera instancia, el cargo de violación al derecho a la estabilidad, en virtud de las enfermedades que advierte padecer el demandante, las cuales son: hipertensión arterial y diabetes mellitus tipo 2.

En este sentido, el artículo 2 de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, vigente al momento en que se dieron los hechos, que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, dispone lo siguiente:

**“Artículo 2.** El padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como la insuficiencia renal crónica, 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.” (lo resaltado es de esta Sala).

De las pruebas presentadas y admitidas por esta Corporación de Justicia, se observa a foja 19 del Expediente Administrativo que, mediante la Certificación S/N

de 14 de mayo de 2019, emitida por la Doctora Gitza de Almanza, Médico General de la Policlínica Dr. Manuel Ferrer Valdés, con Código 1156 y Registro 2298, certifica que el señor Alcides De La Rosa presenta el diagnóstico médico siguiente:

1. Hipertensión Arterial.
2. Diabetes Mellitus Tipo 2.

Por su parte, a foja 14 del Expediente Judicial, consta original de una receta médica, emitida por el Doctor Carlos Saavedra Quiel, Médico General, con Código S-466 y Registro 5093, en la que señala que atendió al señor Alcides De La Rosa, concluyendo que el mismo padece de las enfermedades crónicas de Hipertensión Arterial y de Diabetes Mellitus tipo II, documento que fue reconocido por medio de la diligencia de reconocimiento de contenido y firma, de conformidad con el artículo 871 del Código Judicial, lo que permite que sea estimado como prueba en esta etapa decisoria.

Es de lugar indicar que, el actor en su Recurso de Reconsideración, también hace alusión a que padece de varias enfermedades crónicas, por lo que la entidad demandada pudo tomar la decisión de verificar la certeza de lo alegado por el demandante, previo a removerlo del cargo; sin embargo, mantuvo su decisión sin atender a lo señalado, lo que llevó a la vulneración del derecho a la estabilidad laboral del afectado.

En este punto, es necesario advertir que nuestra Constitución Política de la República, contempla en su artículo 109 que *“Es función esencial 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.”*

Bajo este contexto, es importante señalar que la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que modifica la Ley 59 de 2005 en su artículo 5, dispone que a la falta de conformación de la Comisión Interdisciplinaria para determinar la condición

médica de los funcionarios que aleguen sufrir de enfermedades discapacitantes, las mismas podrán ser acreditadas por medio de la certificación de dos (2) médicos especialistas.

En dicho aspecto, tenemos que ante la falta de conformación de la Comisión Interdisciplinaria por parte del Estado, el accionante aporta pruebas médicas, en la que los médicos generales que lo atendieron, y que cuentan con la idoneidad, capacidad, formación, código y registro para diagnosticar las enfermedades que padece el actor en este caso, señalan que el mismo padece de hipertensión y diabetes mellitus, tipo 2, por lo que requiere de tratamiento, y sin la cual, le devendría una discapacidad en su condición médica y laboral.

Dada la condición de salud del accionante y lo expuesto en la precitada Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, esto es que, pese a que se invocara que la destitución, no es producto de la existencia de la enfermedad crónica que padece el demandante, sino que obedece a la potestad de la autoridad nominadora para destituirlo libremente de su cargo, la misma desconoce el derecho a la estabilidad que lo ampara, por lo que se exige que el acto de destitución deba ser motivado por una causal de destitución debidamente comprobada en un procedimiento disciplinario previo a su aplicación.

Por las razones expuestas, se hace evidente la ilegalidad del acto de destitución impugnado, al vulnerarse el contenido del artículo 4 de la ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, ya que se le remueve del cargo sin seguirle un procedimiento disciplinario previo, en base a una causal de destitución comprobada, al ser un servidor público que padece de varias enfermedades crónicas discapacitantes denominadas: Hipertensión Arterial y Diabetes mellitus tipo II.

Con relación a los demás cargos de violación invocados por el funcionario demandante, esta Sala por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad de la resolución impugnada, no se pronuncia al respecto.



Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por el señor Alcides De La Rosa, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido puesto que ésta 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 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 que debe imperar en los mismos, en el sentido al no existir norma legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios del Municipio de Panamá destituidos y luego reintegrados a sus cargos, dicha institución no estaba obligada al pago de éstos en esas circunstancias y en particular en el negocio jurídico objeto de análisis.

Como hemos podido observar en el presente negocio no se cuenta con una Ley que autorice este tipo de situaciones ni ha sido alegada norma alguna para dicho fin por parte de la apoderada judicial del demandante, por lo tanto, este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que se solicita.

Con respecto a la pretensión señalada por la parte actora de hacer efectivo cualquier otro derecho que corresponda, es necesario advertir que, el mismo no sustenta legalmente estas pretensiones ni especifica o explica detalladamente a que Derechos hace referencia, por lo que no es procedente acceder a estas peticiones.

En atención de las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la nulidad del acto demandado, y acceder a la pretensión de reintegro del señor Alcides De La Rosa, no obstante, las pretensiones de los salarios dejados de percibir y otros Derechos pretendidos no resultan procedentes.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** que es ilegal, el Decreto de Personal No.1134 de 2 de julio de 2019, emitido por el

Municipio de Panamá, el acto confirmatorio y, **ORDENA** el reintegro del señor Alcides De La Rosa, con cédula de identidad personal No. 8-337-420, 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 el demandante.

**Notifíquese;**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

**EFRÉN C. TELLO C.**  
MAGISTRADO

**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA