

de 2005, por lo cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por EDECHI contra la Resolución No. JD-5216 de 14 de abril de 2005.”

20. En el literal c del punto 1 (Véase página 14 de la Resolución Apelada) debe decir: “c. Cargos por Operación Integrada (SOI) para cubrir costos del centro Nacional de Despacho y de la red meteorológica e hidrológica, si la distribuidora auto despacha sus plantas de generación”.

21. En el punto 8 (Véase página 14 de la Resolución Apelada) debe decir:

“Si EDECHI cuenta con plantas de generación de energía eléctrica conectadas a su propia red de distribución) explique su respuesta.”

REVOCAR la admisión de:

15. La contraprueba de declaración de parte de los señores Ricardo Barranco y José Luis Esteban Viejo, aducidas por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

16. Las contrapruebas periciales, aducidas por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

CONFIRMAR el auto de pruebas en todo lo demás.”

Notifíquese,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICDO. ALEKHINE HERRERA, EN REPRESENTACIÓN DE VIRGINIA GODOY, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA NO. 024 DE ENERO DE 2012, DICTADA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS, EL ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P PANAMÁ, DIEZ (10) DE MARZO DE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Víctor L. Benavides P.
Fecha: 10 de Marzo de 2015
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 340-2012

VISTOS:

El licenciado Alekhine Herrera, en representación de Virginia Del Carmen Godoy Espinosa, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 024 de 3 de enero de 2012, dictado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

La demanda fue admitida por la Sala Tercera mediante Auto de veintisiete (27) de junio de 2012, en el que igualmente se ordenó correr traslado de la misma a la Procuraduría de la Administración y a la Entidad demandada, a efectos de rendir el informe explicativo de conducta, contemplado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

En la demanda se formula una petición dirigida a la Sala Tercera para que ésta declare nula por ilegal, la Resolución Administrativa No. 024 de 3 de enero de 2012 y su acto confirmativo, dictado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, que resolvió lo siguiente:

PRIMERO: DESTITUIR a la señora VIRGINIA GODOY, con cédula de identidad personal No. 8-353-642 funcionaria de esta Institución, quien desempeña el cargo de PROGRAMADOR DE SISTEMA, con la posición No. 136 y salario de 375.00 mensual.

SEGUNDO: La presente Resolución comenzará a regir a partir de la notificación.

TERCERO: Con esta Resolución procede el Recurso de Reconsideración ante el Administrador de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación.

Asimismo, se observa que la parte demandante solicita se reintegre a la señora VIRGINIA DEL CARMEN GODOY ESPINOSA, en la posición que ocupaba como Programadora en Sistema en la posición 136, dentro de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, además de restablecer el derecho subjetivo lesionado, en el sentido de cancelarle los salarios dejados de percibir desde el día de su destitución hasta el día en que se haga efectivo su reintegro.

II. LOS HECHOS DE LA DEMANDA:

Dentro de los hechos y omisiones fundamentales de la parte demandante, observamos los siguientes:

...

PRIMERO: Que nuestra representada VIRGINIA DEL CARMEN GODOY ESPINOSA ingresó como funcionario al Instituto Tommy Guardia del Ministerio de Obras Públicas el día 24 de mayo de 2007 y posteriormente paso a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras. Al momento de su destitución ejercía el cargo de Programadora en Sistema en la posición 136 y contaba con aproximadamente 4 años y siete meses de servicio dentro de la institución.

SEGUNDO: Que durante el desempeño de sus labores, demostró capacidad, eficiencia y buen cumplimiento de su trabajo, teniendo una hoja de servicios ejemplar al servicio de la institución.

TERCERO: Que la posición que ocupaba VIRGINIA DEL CARMEN GODOY ESPINOSA en la Institución fue adscrita a la Carrera Administrativa, gozando de estabilidad en su puesto conforme a la Ley 9 de 20 de junio de 1994, modificada por la Ley 24 de 3 de julio de 2007, que establece la Carrera Administrativa.

CUARTO: Que mediante Resolución Administrativa 024 de 3 de enero de 2012, se destituye a nuestra poderdante, específicamente del cargo de Programadora en Sistema en la posición 136, pese a estar amparado de estabilidad.

QUINTO: Que la Resolución por medio del cual el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras destituyó a VIRGINIA DEL CARMEN GODOY ESPINOSA no señaló una causal específica de destitución, por lo que se ha destituido a mi representada en forma inesperada, ilegal y con violación al debido proceso al no indicársele las razones de su destitución para procurar su defensa.

SEXTO: Que en tiempo oportuno nuestra representada presenta Recurso de Reconsideración en contra de la Resolución Administrativa 024 de 3 de enero de 2012, que le había destituido, específicamente del cargo de Programadora en Sistema en la posición 136, por considerar que el mismo era violatorio a sus derechos adquiridos y porque además no se había seguido un debido proceso.

SÉPTIMO: Que mediante Resolución Administrativa 059 de 30 de enero de 2012, proferida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, se resolvió negar el Recurso de Reconsideración interpuesto por nuestra representada, por considerar que dentro de su expediente no se encontró certificación expedida por la comisión interdisciplinaria que acreditara la existencia de los hechos manifestados en su recurso de reconsideración .

Igualmente señala como fundamento, la citada Resolución Administrativa 059 de 30 de enero de 2012, que en virtud de lo preceptuado en el artículo 1 de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que modifica la Ley 9 de 20 de junio de 1994, nuestro representado, al momento de su destitución, ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción.

OCTAVO: Que con esta destitución el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras le dio efectos retroactivos a la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que desconoce la estabilidad a diversos empleados, por lo que violó la Ley.

NOVENO: Que como quiera que la destitución objeto del presente recurso no contempla una causal específica, viola la ley y en consecuencia la estabilidad en el cargo de VIRGINIA GODOY, por lo que debe ser restituida en el cargo con el pago de los emolumentos dejados de percibir, como se expuso en el petitorio.

III. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En cuanto a las normas que se estiman infringidas, sostiene la parte actora que el acto impugnado ha vulnerado el artículo 150 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, cuyo contenido es el siguiente:

Ley No. 9 de 20 de junio de 1994

"Artículo 150. La destitución sólo puede ser aplicada por la autoridad nominadora"

La parte actora establece que éste ha sido violado de manera directa por omisión, ya que la norma antes citada contempla la estabilidad al cargo a los funcionario públicos amparados en la Carrera Administrativa, la cual protegía a la señora Virginia Godoy al momento de su destitución, toda vez que al entrar en vigencia la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que supuestamente le desconoce la estabilidad a diversos empleados públicos, no podía dársele ni reconocérsele carácter retroactivo, por lo que la señora Godoy sigue teniendo estabilidad en el cargo.

"Artículo 3 del Código Civil: Las Leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos."

En cuanto a la disposición en comento, fue violada directamente por omisión, toda vez que el Administrador General de la Autoridad Nacional de Tierras al momento de resolver el recurso de reconsideración, sustenta su decisión de mantener en todas sus partes la Resolución Administrativa 024 de 3 de enero de 2012, apoyándose en una norma posterior como lo es la ley 43 de 30 de julio de 2009, aplicándola de manera retroactiva y desconociendo que la señora Virginia Godoy es una servidora pública en funciones y por ende debía ser reincorporada.

Ley 42 de 27 de agosto de 1999

"Artículo 5. Los padres, tutores o quienes ejercen la representación legal de menores con discapacidad o mayores incapaces tienen derecho a participar en todas las instancias y organizaciones de salud, educación, trabajo y demás actividades en que éstas participen."

Este artículo considera la parte actora que viola de forma directa por omisión el contenido del artículo en comento, la cual adopta las normas de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, transcrito con anterioridad; ya que al momento de su destitución la madre de la demandante, que depende de ésta, se encuentra padeciendo de Diabetes Mellitus Tipo 2 e Hipertensión Arterial, la cual es una enfermedad crónica progresiva degenerativa controlada por medicina general, por lo que según la parte actora gozaba de protección laboral.

Ley 59 de 28 de diciembre de 2005

"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 desmielinizantes del sistema nervioso centrales y periférico."

Señala entonces que el acto impugnado, viola de forma directa por omisión el contenido del artículo 2, de la ley 59 de diciembre de 2005, que adopta las normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, transcrito con anterioridad; ya que al momento que se destituyó, su madre que es su dependiente, se

encontraba padeciendo de Diabetes Mellitus Tipo 2 e Hipertensión Arterial, la cual es una enfermedad crónica progresiva degenerativa controlada por medicina.

IV. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

Mediante Oficio No. 1085 del 27 de junio de 2012, se le remitió copia autenticada de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción al Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, para que rindiera oportunamente informe explicativo de conducta con el objetivo de que ilustrara a la Sala sobre dicho acto demandado, sin embargo la entidad no se manifestó al respecto, por lo que no consta informe explicativo alguno en respuesta a lo solicitado.

V. CONTESTACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Por su parte, la Procuraduría de la Administración contestó la demanda mediante Vista No. 457 de 10 de septiembre de 2012, y solicita se declare que no es ilegal la Resolución Administrativa 024 de 3 de enero de 2012, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, y que en consecuencia, no se acceda a las pretensiones de la demandante. En lo medular, en dicho documento la Procuraduría de la Administración indicó lo siguiente:

" A manera de comentario inicial, observamos que en el apartado anterior, la demandante invoca entre las normas infringidas con motivo del acto administrativo demandado, el artículo 150 del texto único de la ley 9 de 20 de junio de 1994, norma que indica que la autoridad nominadora podrá aplicar la separación del cargo a los servidores públicos, como medida para asegurar la armonía y seguridad en el ambiente laboral, cuando fuere necesario; sin embargo, transcribe el contenido del artículo 154 del propio texto legal, según el cual la destitución sólo puede ser aplicada por la autoridad nominadora.

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la actora manifiesta que al emitirse el acto acusado, Virginia Del Carmen Godoy Espinosa gozaba de estabilidad; que al momento de su destitución se le desconoció su condición médica derivada de su padecimiento de diabetes mellitus, tipo 2, e hipertensión arterial; la cual es considerada una enfermedad crónica, y que la misma depende económicamente de ella; y que la ley de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas le otorgaba de manera automática el derecho a la estabilidad en el cargo que desempeñaba en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras. También aduce, que en el caso de la destitución de su representada se dio la aplicación retroactiva de la ley 43 de 2009, desconociendo que ella era una servidora pública de carrera (cfr. Fojas 5 a 7 del expediente judicial).

Frente a lo expuesto por la parte actora en sustento de su pretensión, este Despacho debe advertir que el fuero laboral al que se refiere la recurrente, es aquel que ampara al servidor público por razón del padecimiento de una enfermedad crónica y/o degenerativa que le produzca discapacidad laboral, tal como lo prevé el artículo 1 de la propia ley 59 de 2005, el cual expresa lo siguiente:

"Artículo 1. Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas y / o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico."

Del análisis de la norma antes transcrita, se deduce claramente, que no resultan suficientes los argumentos que se exponen con la finalidad de establecer que Virginia Del Carmen Godoy Espinosa poseía la protección que brinda esta ley, es decir, el derecho a mantener su puesto de trabajo, como consecuencia del padecimiento de una enfermedad crónica y / o degenerativa que le produzca discapacidad laboral, ya que no reposa en el expediente ninguna prueba que permita establecer tal

condición, por lo que la entidad demandada podía dejar sin efecto su nombramiento y remoción, razón por la cual no prospera el cargo endilgado sobre el artículo 2 de la ley 59 de 2005.

En ese orden de ideas, se advierte que lo afirmado por la demandante, en el sentido que no podía ser removida de su cargo por su condición de hija de una persona que fue diagnosticada de una enfermedad discapacitante, y que al aplicársele la causal de destitución se privó a su madre del medio económico que permitía brindarle una atención médica, tampoco encuentra asidero jurídico en la norma que se utiliza como sustento de dicho argumento, ya que, tal como lo establece el artículo 43 de la propia ley 42 de 1999, la protección que ésta brinda a las personas con discapacidad, se otorgan en función del trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada por autoridades competentes, lo que le dará derecho a permanecer en su puesto de trabajo, y de no poder ejercerlo, a que se tomen las medidas para lograr su readaptación profesional u ocupacional, lo que de ninguna manera resulta aplicable a Virginia Del Carmen Godoy Espinosa, puesto que no es ella, sino su madre quien sufre de la enfermedad que podría dar lugar al beneficio laboral previsto por la norma que se dice violada; razón por la que el cargo formulado con respecto al artículo 5 de la ley 42 de 27 de agosto de 1999 debe ser desestimado por este Tribunal.

En otro orden de ideas, la recurrente también sostiene que al ser destituida se dio la aplicación retroactiva de la ley 43 de 2009, sin que se tomara en cuenta lo previsto por el artículo 3 del Código Civil y sin advertir que ella es una funcionaria de carrera; no obstante, lo cierto es que en el presente proceso la actora no ha acreditado tal condición, lo que explica que su desvinculación del servicio público tuviera como fundamento el numeral 15 del artículo 19 de la ley 59 de 8 de octubre de 2010, norma que consagra la facultad al administrador general de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras para destituir, en cualquier momento, al personal subalterno de la entidad; máxime cuando su condición era la de una funcionaria de libre nombramiento y remoción, lo que nos permite concluir que los cargos de infracción relativos al artículo 150 de la ley 9 de 1994 y al artículo 3 del Código Civil carecen de sustento jurídico, por lo que también deben ser desestimados por esa Sala.

Por las consideraciones antes expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala tercera, se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución administrativa 024 de 3 de enero de 2012, emitida por el administrador general de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, y en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones de la demandante."

VI. DECISIÓN DE LA SALA

Surtidos los trámites que la Ley establece para este tipo de procesos, y encontrándose el negocio en estado de fallar, procede esta Magistratura a resolver la controversia planteada.

Observa esta Superioridad, que el acto resuelve destituir a la señora Virginia Del Carmen Godoy Espinosa, del cargo que desempeñaba como Programadora en Sistema, en la posición 136 y salario de B/.375.00 mensual.

De la lectura del expediente administrativo y de las pruebas aportadas, quienes suscriben alcanzan las siguientes consideraciones:

Observa este Tribunal Colegiado que el fundamento medular de los argumentos de la parte actora, se centran en la existencia de la categoría de Carrera Administrativa, es decir, que ostentaba la calidad de servidor público de carrera administrativa al momento de su destitución. Asimismo, afirma que se ha producido un quebrantamiento y una violación al debido proceso al no indicársele las razones de su destitución para procurar

su defensa. Al igual que alega que se desconoció lo concerniente a la condición médica de su mamá, persona la cual por su padecimiento de salud, depende de ésta para su manutención.

Primeramente, corresponde entrar a determinar el ordenamiento jurídico que contempla el tema de la Carrera Administrativa. Así, debemos señalar que nuestra Carta Magna se refiere a ella en su Título XI Los Servidores Públicos.

Al respecto, consideramos adecuado transcribir lo estipulado en los artículos 300, 302 y 305 de nuestra Constitución Política:

“ARTICULO 300. Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

ARTICULO 302. Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa.

ARTICULO 305. Se instituyen las siguientes carreras en la función pública, conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa.
2. La Carrera Judicial.
3. ...

La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.

Por su parte, tenemos que el Texto Único de 29 de agosto de 2008, ordenado por la Asamblea Nacional, que comprende la Ley 9 de 1994, “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”; la Ley 24 de 2007, “Que modifica y adiciona artículos a la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa”, y las reformas incluidas en la Ley 14 de 2008, establece en su artículo 2 que se entiende por Carrera Administrativa a la principal esfera de actividad funcional, regulada por esta Ley, dentro de las cuales deben desempeñarse los servidores públicos.

En éste punto resulta para los efectos de nuestro análisis, transcribir el contenido del artículo 2 de la Ley 9 de 1994, texto único, modificada por la Ley 43 de 2009, a saber:

“ARTICULO 2: Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

Servidores públicos de Carrera Administrativa. Son los servidores públicos que han ingresado a la Carrera Administrativa según las normas de la presente Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente excluidos de la Carrera Administrativa por la Constitución Política o las Leyes."

De la norma ut supra, se desprende que, los funcionarios que hayan ingresados a la Carrera Administrativa conforme a las normas establecidas y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente excluidos de la Carrera Administrativa por la Constitución Política o las Leyes, gozarán de esta categoría.

En ese sentido, tenemos que mediante el artículo 3 de la Ley 24 de 02 de julio de 2007, se modificó el Procedimiento Especial de Ingreso a la Carrera Administrativa contemplado en el artículo 67 de la Ley 9 de 1994. Ésta modificación permitió la entrada de funcionarios al sistema de carrera, sin necesidad de concurso y requiriendo únicamente cumplir con los requisitos mínimos de educación para el correspondiente cargo.

Vinculado a esto, podemos apreciar en el Texto Único de 29 de agosto de 2008, que la Sección 3ra trata sobre el procedimiento especial de ingreso, en sus artículos 67 y 68. Sin embargo, posteriormente, mediante la Ley No. 43 de 30 de julio de 2009, específicamente en su artículo 21(transitorio) se dejó sin efecto TODOS los actos mediante los cuales se incorporaron funcionarios públicos al sistema de carrera administrativa a través de éste procedimiento excepcional.

Artículo 21. (transitorio). En virtud de la entrada en vigencia de la presente ley, se dejan sin efecto todos los actos de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa realizados, a partir de la aplicación de la ley 24 de 2007, en todas las instituciones públicas.

Transcrita la norma, observa el Tribunal que fue justamente bajo la aplicación de la ley 24 de 2007, que se le incorporó como funcionaria de carrera administrativa a la señora Virginia Del Carmen Godoy Espinosa.

Lo anterior se desprende de la Resolución No. 5088 de 11 de diciembre de 2008, localizable en el dossier administrativo aportado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (foja 33), donde se establece la notificación sobre la incorporación de la señora Virginia Del Carmen Godoy Espinosa como funcionaria de carrera administrativa se debió a la aplicación del artículo 3 de la ley 24 de 2007, y la Resolución No. 33 de 7 de enero de 2009, por la cual se le certifica de la misma.(ver fojas 31 y 32 del expediente administrativo)

Por lo tanto, al darse la incorporación de la señora Virginia Del Carmen Godoy Espinosa a la carrera administrativa en función de la ley 24 de 2007, y habiendo dispuesto la ley 43 de 2009, en su artículo 21 que se dejaban sin efecto los actos de incorporación a la carrera administrativa dados a partir de la aplicación de la ley 24, la señora Godoy Espinosa dejó de ser funcionaria de carrera convirtiéndose en una funcionaria de libre nombramiento y remoción.

Cabe destacar que a la ley 43 de 2009, se le dio carácter de orden público y efecto retroactivo.

"Artículo 32. La presente ley es de orden público y tendrá efectos retroactivos hasta el 2 de julio de 2007."

En ese sentido, el artículo 46 de nuestra Carta Magna, establece que las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o interés social cuando en ellas así se exprese, y como hemos podido apreciar a la ley 43 de 2009, se le dio carácter de orden público señalándolo así en la propia ley.

En consecuencia de lo ya expresado y retomando el tema de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, la Sala Tercera ha reconocido en copiosa jurisprudencia la potestad discrecional de la autoridad nominadora para remover de su cargo a los servidores públicos, indicando que ello es posible sin que medie ninguna causa disciplinaria, siempre que se trate de funcionarios no protegidos por un régimen de estabilidad.

En el presente caso quedó establecido que con la entrada en vigencia de la ley 43 de 2009, a la señora Virginia Del Carmen Godoy Espinosa dejó de ser funcionaria de carrera, quedando su cargo a disposición de la autoridad nominadora.

Al respecto del tema nos permitimos reiterar la siguiente jurisprudencia, en la cual se muestra que la Sala Tercera ha sostenido de manera inveterada que cualquier servidor público está sujeto a la remoción discrecional de la autoridad nominadora, a menos que se trate de un funcionario amparado por una ley especial o sea funcionario de carrera administrativa.

En Sentencia de 19 de abril de 2006, la Sala Tercera señaló lo siguiente:

"...

Del estudio del expediente, la Sala concluye que no le asiste la razón al demandante, puesto que la resolución administrativa de destitución del señor Agustín Adámes Batista señala que la remoción de la misma no obedece a la comisión o imputación de alguna falta disciplinaria, sino a la potestad discrecional de la autoridad nominadora para adoptar las acciones de personal que considere convenientes cuando se trate de funcionario de libre nombramiento y remoción.

En este sentido, la Sala advierte que el recurrente no incorporó al expediente prueba alguna que acredite que ingresó a la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.) a través de un proceso de selección o un concurso de méritos. Como no existe prueba alguna que demuestre que el demandante ingresó a la institución mediante el respectivo concurso de méritos, el mismo no estaba amparado por un régimen de estabilidad y tenía la condición de funcionario de libre nombramiento y remoción, pudiendo ser declarado insubsistente en cualquier momento por la autoridad nominadora.

Aunado a lo anterior, la Ley No.5 de 1993 (Ley Orgánica de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), modificada por la Ley No.7 de 1995, no contempla un régimen especial de estabilidad para sus servidores. Además, el señor Agustín Adámes Batista no estaba amparado por la Ley 9 de 1994, puesto que no existe evidencia o señalamiento concreto en el expediente de que la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.) hubiese sido incorporada al régimen de Carrera Administrativa.

...

En razón de lo antes expuesto, lo procedente, es declarar que no es ilegal el acto demandado, toda vez que la decisión de destituir al recurrente fue producto del ejercicio de una potestad o atribución que la ley concede expresamente al Administrador General de la Región Interoceánica, consignada en el numeral 6, del artículo 18 de la Ley 5 de 1993.

"...".

Cabe señalar que, si bien es cierto, el artículo 46 de la Ley No. 38 de 2000, establece la presunción de legalidad de los actos administrativos; no es menos cierto, que el artículo 21 (transitorio) de la Ley No. 43 de 30 de julio de 2009, establece una situación especial para actos administrativos específicos, como el que se encuentra en estudio dentro del presente caso.

En sentencia de 29 de diciembre de 2009, la Sala Tercera señaló lo siguiente:

“

...

En cuanto al tema del derecho a la estabilidad de los servidores públicos, la jurisprudencia reiterada de la Sala, expone que este derecho está comprendido como un principio básico inherente a un funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera o por una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo es de libre nombramiento y remoción y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.

...”

Es decir, que la Resolución No. 5088 de 11 de diciembre de 2008, mediante la cual se le concedió a la señora Virginia Del Carmen Godoy Espinosa la categoría de funcionario público de Carrera Administrativa, fue anulada por aplicación de la norma en comento desde el día 31 de julio de 2009, en que se publicó en Gaceta Oficial No. 26336.

Al hacer este análisis, llegamos a la conclusión que los argumentos esbozados por la demandante, respecto a la necesidad de un pronunciamiento por parte de la Corte Suprema de Justicia sobre la anulación del acto administrativo antes señalado quedan desvirtuados.

Asimismo, con relación a lo que la actora alega sobre la violación del artículo 3 del Código Civil, debemos dejar claro que la autoridad nominadora únicamente estaba obligada a justificar la destitución de la señora Virginia Del Carmen Godoy Espinosa, si éste hubiese gozado del beneficio de la estabilidad laboral otorgado por el régimen de Carrera Administrativa, y al no acreditar tal condición, no le es aplicable el contenido de dicho artículo, ya que por ser funcionario de libre nombramiento y remoción y no estar amparado bajo el régimen de Carrera Administrativa no se está incurriendo en ninguna violación, por lo que explica que su desvinculación del servicio público tuviera como fundamento el numeral 15 del artículo 19 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, norma que consagra la facultad al Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras para destituir, en cualquier momento, al personal subalterno de la entidad, lo que nos permite concluir que los cargos de infracción relativos al artículo 3 del Código Civil carecen de sustento jurídico.

Sin embargo, entre las circunstancias descritas, sale a la luz un aspecto de obligatoria atención, y es que la funcionaria afectada con la decisión contenida en el acto impugnado, es hija de un adulto con discapacidad al cual le resulta imposible subsistir sin el responsable cuidado de otra persona, en este caso su propia hija la señora Virginia Godoy Espinosa, lo que también se evidencia en el proceso a través de la copia del historial clínico que ha sido incorporado a fojas 16 del expediente administrativo.

Las normas que han sido citadas como infringidas por la Resolución Administrativa No. 024 de 3 de enero de 2012, pertenecen al grupo de disposiciones que establecen de forma precisa la política de Estado de

garantizar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el ámbito de salud, educación, trabajo, vida familiar, recreación, deportes, cultura, entre otros, obligando al mismo y a la sociedad a ajustarse a los derechos, necesidades y aspiraciones de las personas con discapacidad.

En este caso particular, si bien la demandante Virginia Del Carmen Godoy Espinosa estaba sujeta a la discrecionalidad de la autoridad nominadora para seguir ocupando el cargo del cual fue destituida, las alegaciones presentadas por su representante legal en el proceso bajo estudio ponen sobre la mesa las prerrogativas que deben ser tomadas en cuenta en las decisiones de Estado y que amparan a las personas con discapacidad, lo cual nos obliga a discurrir sobre la forma como la medida aplicada a la ex funcionaria, en efecto desconoce o afecta intereses superiores de los administrados, refiriéndonos al caso específico de la señora Yolanda Espinosa que depende en gran medida del sustento de su hija.

Al respecto la Sala se ha pronunciado a través de un Fallo de 10 de junio de 2011 que señala lo siguiente:

“...

Ahora abordaremos el tema relacionado al menor BIBIANO CIGARRUISTA VILLARREAL, con cédula N° 7-710-1081, nacido el ocho (8) de abril de 1996, quien, además de ser hijo de los señores MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA (parte demandante) y BEIRA JUDITH VILLARREAL VILLARREAL de CIGARRUISTA, padece -según diagnóstico médico- una discapacidad clínicamente conocida como Diplejía Espástica (Parálisis Cerebral Infantil), la cual se encuentra asociada, tanto a lo que se conoce clínicamente también, como Encefalopatía, como a una Exoforia en el Ojo Derecho, condición que le hace vulnerable frente a cualquier situación negativa a su alrededor, tal es el caso del desempleo que ahora embarga su hogar. Ello ha sido corroborado del vasto caudal probatorio que obra en el presente dossier, el cual, ostenta la idoneidad debida para ser valorados por esta Corporación de Justicia al tiempo de la hilvanación del presente fallo.

Para iniciar el desarrollo de este aparte, no podríamos dejar de anotar dos (2) cosas, la primera de ellas, que desde la vía gubernativa la parte hoy demandante viene haciendo referencia de la condición de salud de su menor hijo y por lo cual insistía y peticionaba, a través de los recursos de lugar ante tal vía que se le reintegrara al cargo ejercido y del cual se le había destituido y; la segunda, que hay una situación a la que no podemos hacernos ajenos, y es que, ciertamente, en nuestro país, si bien, se ha legislado en materia de discapacitados, no es menos cierto, que cuando nos centramos al aspecto laboral o de trabajo, encontramos que sólo se ha hecho alusión o contemplado tal aspecto para los casos en que el discapacitado sea el que preste el servicio, ya sea en la administración pública o en el sector privado, no así, para los casos en que el discapacitado fuere beneficiario de un funcionario público o empleado del sector privado en condiciones físicas y de salud normal. En tal sentido, nos referimos a la Ley N° 42 de 27 de agosto de 1999 (G.O. N° 23,876 de 31 de agosto de 1999), reglamentada por el Decreto Ejecutivo N° 88 de 12 de noviembre de 2002 (G.O. N° 24,682 de 18 de noviembre de 2002), la Ley N° 3 de 10 de enero de 2001 (G.O.24,219 de 15 de enero de 2001), inclusive, a la "CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD", de la cual la República de Panamá es en la actualidad signataria y de hecho, hasta aprobó la misma mediante Ley N°25 de 10 de julio de 2007 (G.O. N°25,835 de 7 de julio de 2007).

De un estudio pormenorizado a cada una de las precitadas Leyes y Decreto, propiamente, resultó que no se ha hecho hasta ahora alusión a los casos en que el discapacitado fuere el dependiente del funcionario público o empleado del sector privado, lo que escora en un vacío para tales dependientes que esta Corporación de Justicia no puede dejar continuar así.

Ahora bien, esta Sala es consiente de que la línea para trazar el criterio que a renglón seguido exponemos es sumamente delgada e inclusive, podría dar paso a sendas interpretaciones o criterios encontrados por quienes leyeren el mismo, pero no por ello dejaremos de hacerlo, es más, por ello, nos ocuparemos de dejar lo más claro posible cada uno de los puntos a desarrollar.

Partiendo de lo básico, sabemos que estaría por demás pensar que Bibiano Cigarruista, quien nació el 8 de abril de 1996, podría ejercer algún cargo, especialmente como funcionario público, pues ello responde al sólo hecho de ser menor de edad -sin siquiera pensar en su discapacidad-, lo que nos lleva a una básica y evidente conclusión, esta es, que es entonces a sus padres a quienes corresponde el deber de sustentar su manutención y demás; pero como anotáramos, particularmente en el párrafo anterior, con tal criterio surgirían otros tales como los que seguramente esbozarían indeterminada cantidad de personas, mismos que consisten en que si ellos como adultos fueren funcionarios públicos o empleados del sector privado, ya sea o no en condiciones físicas y de salud normales y se les destituyere de su cargo o puesto, teniendo a su responsabilidad hijos dependientes menores de edad; entonces podrían alegar que no es menester que fueren o no discapacitados estos últimos, si solo por su minoría de edad no podrían ejercer como funcionarios públicos o empleados en la empresa privada y con ello sustentarse, de suerte entonces que dependerían lógica y definitivamente de ellas por su condición de padres, tutores o curadores. Es decir, que cada vez que se diera un despido de un empleado público o privado éste podría invocar intencionalmente el hecho de que tiene dependientes menores de edad y, con ello, el mismo pretendería que se tomara como razón suficiente para resguardar el ejercicio de su cargo. Ahora bien, que quede claro para nuestros lectores que no es esta la intención que queremos dejar plasmada y hasta respaldar los suscritos, muy por el contrario, lo que queremos hacer es salvaguardar los derechos, especialmente, de los discapacitados, dada su condición y por el solo hecho de no existir una disposición legal clara y precisa que les protegiera cuando en condición de dependientes y no de funcionarios o empleados, se viere mermada su posibilidad de gozar de todos los derechos, prerrogativas y demás que como discapacitados merecen, dado el hecho que sus padres, tutores o curadores hubieren sido cesados de sus puestos o fuentes de ingreso, como viene a ser el caso del padre de Bibiano Cigarruista Villarreal, quien fue destituido del cargo ejercido en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), a pesar de la extrema condición psicomotora de su menor hijo.

Por lo anotado, consideramos que cuando una persona, además de ser discapacitada, sea dependiente de su padres, madre, tutor o curador al servicio de una entidad pública o privada y, siempre que ello le constare fehacientemente y de manera previa a estas últimas; la destitución sólo podrá hacerse si se hubiere incurrido en alguna causal, lo cual deberá constar en resolución motivada.

En fin, para esta Sala, la Diplejía Espástica, la Encefalopatía y la Exoforia, que embargan a Bibiano Cigarruista, se constituyen en razón suficiente para que aún no siendo la discapacidad de éste la razón por la cual se ventila este proceso; tome las medidas pertinentes, a efectos de reconocer una vez más el interés superior del niño, en este caso, como dependiente, a través del resguardo de oportunidad para su padre en el ejercicio del cargo ostentado, máxime frente al hecho consumado consistente en que su ingreso al servicio de la administración pública se dio previo a la incorporación al régimen de carrera administrativa del MIDA, es decir, en el año 1984.

Criterio sobre la supuesta infracción de normas y el concepto de la violación:

En cuanto a las alegaciones hechas por la parte actora, consistentes en que se ha violado en forma directa por omisión el contenido del artículo 10 de la Ley N° 22 de 30 de enero de 1961, en razón de que no se le dio participación al CONSEJO TÉCNICO NACIONAL DE AGRICULTURA (C.T.N.A.), al tiempo en que se profirió el Decreto Ejecutivo con que se le destituyó del cargo ostentado;

consideramos que no se configuró, no porque se hablare de la incurrencia o no de lo dispuesto en el precitado artículo, sino porque ya hemos expuesto que la Ley 22 de 1961 hasta ahora no asemeja su contenido a lo que sí dispone en la actualidad, tanto el Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), aprobado según Resolución N° ALP-29-ADM-99 de 20 de agosto de 1999 (G.O. N° 23,884 de 13 de septiembre de 1999), como la Ley N° 9 de 1994, propiamente, en cuanto a las formalidades de ingreso al servicio de la administración pública se refiere.

En cuanto a la infracción o violación por omisión alegada, respecto de los artículos 1, 2 (primer párrafo) del Reglamento Disciplinario del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, tenemos que decir que luego de una reviviscencia de las normas que conforman tal reglamento, mismo que en su momento fuera aprobado mediante Resuelto N° 190-AP de 9 de febrero de 1976 y que hoy consta derogado; podemos decir que no se configuró, pues no podemos hablar de la violación al contenido de tales artículos, cuando vemos que el primero de ellos hace una afirmación del status en el que queda una persona o funcionario, luego que se hubiere dado el cese de sus labores y, el segundo, a la formalidad que se debe seguir luego que se decidiera destituir a un funcionario público en el MIDA, situación que al efecto se cumplió en el presente caso, pues ello se desprende claramente del contenido de la foja 1 de los antecedentes administrativos.

En cuanto a la violación por omisión alegada, respecto del artículo 3 del Capítulo XIV del Reglamento Disciplinario del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, aprobado mediante Resuelto N° 190-AP de 9 de febrero de 1976 y que hoy consta derogado, tenemos que decir que sí se configuró, pues, es claro que el señor Miguel Ángel Cigarruista Palma, laboraba en calidad de permanente, desde el seis (6) de enero de 1984 hasta que fuera destituido (véase las fojas 22, 102 y 114 de los Ants. Admtivo. y, 1 del Exp. Ppal.) y el reglamento dentro del cual se contiene la norma invocada como infringida le permitió desarrollar aún más su confianza en la administración pública, al punto de entender que el someterse fielmente al cumplimiento de sus disposiciones le permitían lo que hasta hoy piensa que ostentó, esto es, no sólo un derecho adquirido como viene a ser la permanencia en el cargo ejercido, sino la estabilidad en el mismo, por tanto, en esos términos no vendría a tener razón para el hoy demandante participar en un concurso de méritos relacionado a su cargo, pues entendía que estaba a cerca de dos (2) décadas de ejercerlo de manera permanente. Ahora bien, si el entonces Ministro quisiera disponer de la posición o cargo, ha debido entonces anunciarle a quien la ostenta, es decir, a efectos de indicarle que la sometería a concurso, el cual de no ser aprobado por quien concursara por el entonces podría decir que el mismo, mientras lo ejerciera en esa condición se tendría de libre nombramiento y remoción, pero como vemos no ha ocurrido así.

En definitiva, aunado a la configuración de la causal reconocida por esta Sala como violada, tenemos que no es responsabilidad de los administrados sino del ente nominador respectivo, el someter a los funcionarios que ejerzan cargos en la entidad que representa a los denominados concursos de méritos, por tanto, destituir a un funcionario público cuya responsabilidad no le es atribuible, entendiéndose la de someterse a un concurso de méritos, salvo que al efecto incurriere en un causal previamente comprobada, para lo cual se deberá expedir la correspondiente resolución debidamente motivada; sólo se puede tener en forma ilegal y, por ende, nula, como al efecto será declarada la destitución ejecutada en la parte resolutive de este acto jurisdiccional.

Antes de cerrar la presente explicación y atendiendo lo expuesto este apartado, consideramos prudente citar para un mejor entendimiento de nuestros lectores lo que ha puntualizado el Doctor Edgardo Molino Mola en la página 124 de su obra denominada "LEGISLACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA ACTUALIZADA Y COMENTADA, CON NOTAS, REFERENCIAS, CONCORDANCIAS Y JURISPRUDENCIA", editada el 17 de agosto de 1993, esto es, que: "... B)

Violación Directa, por omisión o falta de aplicación. Hay violación Directa, por omisión o falta de aplicación, cuando se deja de aplicar una norma legal que decidía o resolvía una situación jurídica planteada.../".

Así las cosas, vemos que es ineludible anotar que lo de lugar viene a ser en esta ocasión que esta Sala en pleno consienta que es ilegal el referido Decreto Ejecutivo y, por ende, así lo deje plasmado, como en efecto lo hará seguidamente.

Esta corporación de justicia ha señalado en vastas jurisprudencias que es esencial que las entidades estatales o de servicio público motiven sus actos, es decir, que expliquen las razones que les lleva a expedir un acto administrativo, máxime cuando se trata de destituciones.

Por lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL el Decreto Ejecutivo N° 217 de 12 de mayo de 2005, dictado por el MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO a través de su Ministro Titular, con el cual se destituyó al Ingeniero MIGUEL ÁNGEL CIGARRUISTA PALMA, con cédula de identidad personal N°7-92-1105 y seguro social N° 128-5375, del cargo que ostentaba, es decir, el de INGENIERO AGRÓNOMO I-1 en la Región N° 8 (agencia de la Provincia de Los Santos) del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, donde devengaba un salario mensual de Mil Ciento Cincuenta Balboas (B/.1.150.00), según posición N° 00317. En consecuencia, ORDENA el REINTEGRO del referido funcionario al cargo ostentado o a otro análogo -sin lugar a desmejoramiento salarial y funcional- según la estructura del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y, PÁGUESELE todos los derechos, prestaciones legales y salariales que le correspondan desde que se le notificó la destitución hasta el momento de su reincorporación formal. Una vez en firme y debidamente ejecutoriada esta resolución, COMUNIQUESE lo aquí resuelto al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y seguidamente ARCHÍVESE el presente expediente, previa anotación de salida en el libro respectivo."

Dentro del marco de nuestra competencia, es posible establecer que la justicia administrativa es un medio jurídico que somete a la revisión de la autoridad o de la jurisdicción contencioso administrativa, la actividad de las diferentes entidades gubernamentales o estatales, y es a través de dicha revisión o control que es posible la anulación del acto administrativo que adolece de ilegalidades y que a su vez conlleva una afectación a los intereses de particulares, del ordenamiento jurídico general o el propio desconocimiento de ciertos derechos.

Es decir, que el objeto del proceso contencioso administrativo no puede ser tomado como una forma contradictoria a la voluntad autónoma de la entidad administrativa, por el contrario debe ser considerado desde la perspectiva de un tribunal independiente que debe ejercer el control de la actividad administrativa a fin de que esta evite actuar lesivamente contra los administrados.

Refiriéndonos al caso específico, del adulto con discapacidad, del cual la ex funcionaria y demandante es hija, como parte del grupo de administrados resulta directamente afectado en este caso por la medida adoptada mediante el acto impugnado, puesto que al ejercer su facultad discrecional, el nominador no tomó en cuenta la particularidad de su condición de hija de un adulto en condiciones de discapacidad, y por tanto amparado por las normas legales que se han considerado infringidas, siendo éstas los artículos 5 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999 y el artículo 2 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, los cuales hacen énfasis a dar prioridad al desarrollo integral de la población con discapacidad.

Lo anterior es así, ya que el incumplimiento de la presentación de la certificación expedida por la Comisión Interdisciplinaria que refrende la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, no le es atribuible al demandante, pues es la consecuencia de la inactividad de la administración al no nombrar a la Comisión Interdisciplinaria que debe expedir dicha certificación.

Con respecto al tema de la inactividad de la administración el autor Pablo Esteban Perrino, expuso lo siguiente:

"...

De modo tal que para que medie inactividad administrativa deben reunirse las siguientes tres condiciones: a. La existencia de una obligación de obrar normativamente impuesta. Es preciso que la omitida sea una obligación, un deber concreto, y no un deber que opere en forma genérica o difusa.

Si bien corresponde al legislador y a la propia Administración dictar las normas que fijen las pautas o criterios a los que ella debe someterse y cuyo quebrantamiento generará su deber de responder, ello no siempre es así.

La ausencia de regulaciones específicas y concretas que fijen la forma en que la Administración deberá llevar a cabo su quehacer como también los niveles mínimos del servicio, ocasiona un delicado problema para los jueces al momento de evaluar si el comportamiento administrativo fue regulador o irregular y, por ende, configuró una falta de servicio.

En tales casos, la Administración responderá cuando transgreda o no alcance los estándares medios y comparativos de actuación que deberán ser fijados por los tribunales, lo cual trae aparejado un serio riesgo, pues si se fijan ficticiamente los niveles de normalidad de los servicios por encima de lo que acontece en la realidad se producirá la admisión generalizada de la responsabilidad estatal, y si, por el contrario, el parámetro se determina muy por debajo del rendimiento real, la responsabilidad pasará a ser algo excepcional.

Por tal motivo, para la determinación de estos estándares de rendimiento medio del servicio deben ponderarse factores que varían en cada época según el grado de sensibilidad social y de desarrollo efectivo de los servicios públicos.

Es evidente, entonces, que no existe una pauta fija y única aplicable en todos los tiempos y lugares. b. El incumplimiento de la actividad debida por la autoridad administrativa, lo cual puede deberse a la total pasividad de la Administración (omisión absoluta), como al carácter deficiente o insuficiente del obrar administrativo (omisión relativa). c. Que la actividad que la Administración omitió desarrollar era materialmente posible, pues como dice Nieto: "el derecho se detiene ante las puertas de lo imposible". Para que nazca el deber de responder es preciso que la Administración haya podido evitar la producción del daño mediante el ejercicio de sus funciones de policía. Es preciso, en suma, que surja la posibilidad de prever y evitar el perjuicio que otro sujeto causa."

Por su parte, el jurista Fabián O. Canda, en la obra "Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público" (Ediciones RaP, Argentina, 2008, p.147), expone lo siguiente:

"Así existirá responsabilidad estatal por omisión cuando el Estado, en ejercicio de las funciones que le son propias, omite antijurídicamente la realización de actos o hechos que, de haberse llevado a cabo, hubieren resultado razonablemente idóneos para evitar el daño en definitiva sucedido."

En atención a lo anterior, la Sala reitera que la falta de presentación la certificación expedida por la Comisión Interdisciplinaria que refrende la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, no le es atribuible al demandante, toda vez que el Estado no ha nombrado a la Comisión Interdisciplinaria que debe expedir dicha certificación.

La definición de inactividad del Diccionario de la lengua española es la "carencia de actividad", que, en este supuesto, se refiera a la pasividad de la Administración cuando tiene el deber de ser activa. Es la "omisión por la Administración de toda actividad, jurídica o material, legalmente debida y materialmente posible"

La Sala considera necesario señalar que, dentro del marco de la legalidad, que el acto impugnado ha sido emitido sin tomar en cuenta la regulación que en materia de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad adoptado el Estado Panameño y que obligan a las diferentes instituciones a considerar las mismas, al momento de tomar medidas como las que han sido aplicadas en este caso.

Esta es una política de Estado que cuenta con la reglamentación legal para procurar su cumplimiento, por lo que es deber de los entes gubernamentales y de quienes ejercemos el control de su actividad, llamar a la observación de las mismas, tal y como lo exige el caso en estudio donde la demandante ha ejercido su derecho a utilizar los recursos legalmente establecidos y las normas en el campo del derecho que le son aplicables que a la vez contemplan un derecho particular que se ve afectado por el acto administrativo impugnado.

Por último, es oportuno manifestar que este Tribunal reconoce no sólo el derecho a la Tutela Jurídica Efectiva desde un propósito garantista del libre acceso a la jurisdicción, si no que además es del criterio que la aplicación del mismo debe estar sujeta al objetivo de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la pretensión que esté fundada en nuestras fuentes de derecho (como viene a constituirse la propia ley).

De igual forma, la Sala considera que el acto impugnado también vulnera el artículo 27 de la Ley 25 de 10 de julio de 2007 "Por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, adoptados en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006", que obliga al Estado Panameño a mantener una conducta enmarcada en el reconocimiento de esos derechos y principios consagrados en esa Convención a favor de las personas con discapacidad.

En virtud de lo anterior, la Sala estima que le es dable acceder a la pretensión de declarar ilegal el acto impugnado y ordenar el respectivo reintegro del demandante, sin embargo, el pago de los salarios caídos debe ser negado por cuanto no es posible reconocer este derecho, en vista de que la demandante no se encontraba amparado por la Carrera Administrativa, siendo esta la única condición en la que es posible reconocer la exención reclamada al respecto.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL la Resolución Administrativa No. 024 de 3 de enero de 2012, dictada por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, así como lo es su acto confirmatorio, ORDENA EL REINTEGRO de la señora VIRGINIA DEL CARMEN GODOY ESPINOSA al puesto que ocupaba en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, al que ocupaba al momento de su destitución o a otro de igual jerarquía y remuneración dentro de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

Notifíquese Y CÚMPLASE,

VICTOR L. BENAVIDES P.
LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ -- ABEL AUGUSTO ZAMORANO
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO RAÚL OSSA, EN REPRESENTACIÓN DE ARMINDA ALVENDAS Y OTROS, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACUERDO MUNICIPAL 07 DE 3 DE ABRIL DE 2012, EMITIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE LA CHORRERA. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P. PANAMÁ, DIEZ (10) DE MARZO DE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Víctor L. Benavides P.
Fecha: 10 de Marzo de 2015
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 25-2013

VISTOS:

El Dr. Oscar Ceville, en su condición de Procurador de la Administración, ha manifestado impedimento para conocer de la demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por el licenciado Raúl Ossa, en representación de Arminda Alvendas y otros., para que se declare nulo por ilegal, el Acuerdo Municipal 07 de 3 de abril de 2012, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de la Chorrera.

El Procurador Ceville fundamenta su solicitud en los siguientes términos:

"Esta solicitud de calificación de impedimento se fundamenta en el hecho que dentro del contexto de la nota C-117 de 13 de julio de 2005, mediante la cual procedí a responder al Director de Asesoría Legal y Justicia del Municipio de San Miguelito, una consulta vinculada con la autorización que debe dar el Consejo Municipal para celebrar una nueva adenda al contrato de concesión para la recolección de los desechos sólidos, emití criterios que guardan relación con el fondo el proceso descrito al margen superior, lo que me coloca en la causal de impedimento establecida en el numeral 5 del artículo 760 del Código Judicial, por razón de la remisión hecha por el artículo 395 del mismo cuerpo normativo."

Al analizar la solicitud presentada, se advierte que la misma se hace con sustento en el hecho que el Procurador Ceville, emitió un criterio jurídico el cual guarda relación con el fondo de la presente demanda de nulidad; en base a la causal de impedimento contenida en el numeral 5 del artículo 760 del Código Judicial, y el artículo 395 del mismo cuerpo legal, que a la letra disponen lo siguiente:

"Artículo 760. Ningún magistrado o juez podrá conocer de un asunto en el cual está impedido. Son causales de impedimento:

5. Haber intervenido el juez o magistrado, su cónyuge o alguno de sus parientes dentro de los grados indicados, en el proceso, como juez, agente del Ministerio Público, testigo, apoderado, o asesor, o haber dictaminado por escrito respecto de los hechos que dieron origen al mismo; ..."