

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**ORGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, veintisiete (27) de abril de dos mil diez (2010).

**VISTOS:**

La señora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, ha presentado, a través de su apoderado judicial, a saber, el Licenciado CARLOS ROGELIO AYALA MONTERO, formal **DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN**, para que, previo agotamiento de los trámites procedimentales y procesales concernientes a procesos de semejante naturaleza, esta Sala declare **Nulo** por **ilegal** el **DECRETO EJECUTIVO N°121, de 28 de agosto de 2006**, el cual consta emitido y suscrito por el *-entonces-* **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** y avalado por el *-entonces-* **MINISTRO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**.

Por concluidos todos los trámites legales y procedimentales concernientes a este proceso, tenemos que lo que prosigue es dictar la sentencia de fondo o final, claro está, no sin antes dejar constancia que el mismo tiene su génesis con la destitución realizada a la hoy demandante, a través del acto administrativo enunciado en el párrafo anterior y que ha motivado la demanda en cuestión, la cual ha sido incoada con el énfasis de que se ha configurado la figura del Silencio Administrativo al no darse respuesta o resolverse el Recurso de Reconsideración que fuera interpuesto oportunamente en contra del citado acto, esto es, dentro de los dos (2) meses siguientes a su interposición (**ver de fojas 23 a 29 del Exp. Ppal.**).

En fin, admitida la precitada demanda (**ver foja 54 del Exp. Ppal.**), se corrió en traslado a la Procuraduría de la Administración, tal como lo prevé el artículo 58 en concordancia con el 100 de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, modificados, respectivamente, por los artículos 37 y 45 de la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946. Asimismo, y bajo el amparo de lo previsto en el artículo 57 y 33, respectivamente, de las precitadas leyes, se le solicitó a la entidad demandada rindiera el informe explicativo de conducta de lugar (**ver foja 55 del Exp. Ppal.**).

## **I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO:**

El acto administrativo impugnado lo es *-como ha quedado escrito-* el contenido en el **DECRETO EJECUTIVO N°121 de 28 de agosto de 2006** (*visible a foja 32 del Exp. Ppal. y 1 del Tomo II del Exp. Admtvo.*), el cual fue emitido por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, a través del *-entonces-* Presidente de la República y auspiciado por el entonces Ministro titular de dicha entidad, donde se ha dejado constancia de la sanción realizada a la señora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, con cédula de identidad personal **N°8-166-697** y seguro social **N°201-0729**, es decir, la consistente en destituírsele del cargo que ostentaba en tal institución, refiriéndose con ello al de **Médico Veterinario VI**, según posición **N°1358**, Código **N°4031026**, Planilla **N°005**, Partida **N°0.10.0.1.001.03.06.001**, donde devengaba un salario mensual bruto de **Mil Seiscientos Sesenta Balboas (B/.1,660.00)**, desde el 1 de enero de 2003 *-sin perjuicio de que la misma se desempeñaba de manera continua como Médico Veterinario en el MIDA desde el 1 de mayo de 1977 hasta que fue destituida-*, tal como fuere resuelto mediante Decreto Ejecutivo N°77 de 17 de julio de 2003, citado en el Acta de Toma de Posesión que al efecto se suscribió (**Ver foja 27 del Tomo II del Exp. Admtvo.**).

Que el Decreto Ejecutivo demandado y aludido en el párrafo anterior consta confirmado en todas sus partes por la **RESOLUCIÓN N°DAL-295-ADM-06 DE 28 DE DICIEMBRE DE 2006**, con la cual además se agotó la vía gubernativa (**ver de fojas 35 a 37 del Exp. Ppal.**); ello, luego de la interposición oportuna del correspondiente Recurso de Reconsideración (**ver de fojas 15 a 20 del Exp. Ppal.**). Ahora bien, lo anotado en este párrafo es sin perjuicio de que la actora enunciara en su libelo de demanda que la misma se ha encuadrado bajo la figura del denominado **"Silencio Administrativo"**, como veremos en detalle más adelante, si es que en efecto tiene lugar.

## **II. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA:**

La demandante solicita que esta Sala no sólo declare **ilegal** y, por ende, **Nulo** el **DECRETO EJECUTIVO N°121 de 28 de agosto de 2006**, con el cual se le destituyó del cargo de **Médico Veterinario VI**, según posición **N°1358**, Código **N°4031026**, **Planilla N°005**, **Partida N°0.10.0.1.001.03.06.001**, donde devengaba un salario mensual bruto de **Mil Seiscientos Sesenta Balboas (B/1,660.00)**; sino, que se ordene su reintegro al puesto que ocupaba en tal dependencia estatal, ésta es, el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** y, con ello, el pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir durante el período que dure su separación.

En complemento de lo anterior, señala que motivada por la emisión del Acto Administrativo hoy impugnado, interpuso formal Recurso de Reconsideración, mismo **“... que no le fue resuelto en el término de dos meses, produciéndose así el silencio administrativo y la negativa tácita de su petición de reintegro.”** (ver hecho Sexto de su libelo de demanda, consultable a foja 25 del Exp. Ppal.).

Asimismo, es colegible que la misma apunta que su accionar ante esta Sala obedece al hecho de que la destitución de la que ha sido objeto, es violatoria de la Ley N°5 de 24 de febrero de 1984, la cual *-a su juicio-* le permite gozar de estabilidad en el cargo ostentado, dada la categoría y calidad de profesional que le enviste, ésta es, la de permanente o de carrera y de Médico Veterinario al servicio del Estado y **“... por haber ingresado por concurso.”** (ver hechos Cuarto y Quinto, consultables a foja 25 del Exp. Ppal.).

Por otro lado, hace alusión *-entre otros documentos-* especialmente en su libelo de demanda, de que ella padece de **Diabetes Mellitus, tipo 2**, además de otras enfermedades previamente diagnosticadas por médicos especialistas, por lo que al destituírsele a sabiendas de ello, constituye una violación a la Ley N°59 de 28 de diciembre de 2005 (**ver hecho Segundo, consultable a foja 24 del Exp. Ppal.**) y, por ende, contribuye a la ilegalidad del acto administrativo demandado.

En fin, acota que es disímil a su criterio el que se haya dictado el aludido Decreto Ejecutivo sin argumento y fundamento de actuación y de derecho, propiamente, lo que a su juicio es además violatorio del debido proceso consagrado en la Constitución Política y la Ley.

### III. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

Argumenta la señora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ** (parte demandante), que las violaciones a las que hace alusión en su libelo de demanda (**visible de fojas 23 a 29 del Exp. Ppal.**), se configuran precisamente en lo previsto en el artículo **3**, numeral **1** literal **b** de la **Ley N°5 de 24 de febrero de 1984** “*Por la cual se crea el Escalafón para todos los Médicos veterinarios que laboran en el país*”, en los artículos **152, 153 y 155** de la **Ley N°9 de 20 de junio de 1994** “*Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa*” y en el artículo **4** de 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*”.

Nos dice la demandante que la primera de las disposiciones por ella referidas, es decir, el artículo **3**, numeral **1** literal **b** de la **Ley N°5 de 1984**, en efecto ha sido infringida de manera directa por falta de aplicación, pues ella posee estabilidad en el cargo ostentado por así habérselo otorgado, no sólo el escalafón, sino, la condición de prestar el servicio en condiciones de lealtad, moralidad y competencia.

En cuanto a los artículos **152, 153 y 155** de la **Ley N°9 de 20 de junio de 1994**, estima la actora que sus respectivas violaciones se tienen de manera directa por inobservancia o falta de aplicación y, es que, ello es así, pues emergen al tiempo en que se le destituye del cargo de **Médico Veterinario VI**, sin la debida investigación previa y, sin la invocación de causal de hecho y de derecho que justifique tal decisión, al igual que por la carencia de enunciación de los recursos legales que podría ejercer quien fuere objeto de una decisión como la hoy recurrida. En fin, debido a la falta de motivación del acto administrativo hoy demandado.

En otro orden de ideas, pero como parte integral del grupo de normas que dice han sido infringidas en forma directa por falta de aplicación, refiere el artículo **4** de la **Ley N°59 de 28 de diciembre de 2005**, pues sostiene que la Administración del MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, previo a la emisión del acto administrativo hoy demandado, ya tenía conocimiento de que ella padece de una de las enfermedades a que precisamente hace referencia la Ley en comento, ésta es, “**diabetes mellitus tipo II**” y, aún así, no buscó, ni obtuvo autorización judicial alguna de forma previa que le permitiera destituirle del cargo de **Médico Veterinario VI**, máxime cuando el artículo 1 de la citada Ley, establece que el trabajador en condiciones de salud como la de ella, tiene derecho a mantener sus puestos de trabajo en iguales condiciones a las que tuvieron antes de que se les dictara el diagnóstico médico referente a cualesquiera de las enfermedades que en tal Ley y precitado artículo (4) se listan.

#### IV. INFORME DE CONDUCTA:

A pesar de ser requerido mediante Oficio N°707 de 12 de junio de 2007 (**recibido por el MIDA el 15 de junio de 2007 - ver foja 55 del Exp. Ppal.**) el Informe de Conducta correspondiente al **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (MIDA)**, el mismo no cumplió oportunamente con su presentación, es decir, que tal informe fue presentado fuera de término (**11 de julio de 2007 - ver fojas 56 y 57 a 59 del Exp. Ppal.**), lo que motivó a la secretaría de esta Sala el señalamiento de ipso facto a su presentante que tal informe sería recibido por insistencia y a tenor del artículo 481 del Código Judicial, con las consecuencias que dicha norma impone para estos casos -y así se hizo constar al tiempo de plasmarse el sello de recibido-.

#### V. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

La Procuraduría de la Administración, mediante Vista N°726 de 28 de septiembre de 2007 (**visible de fojas 60 a 66 del Exp. Ppal.**), ha dejado sentado, por una parte, su desacuerdo con todo lo esbozado en cada uno de los hechos, normas que se dicen infringidas y el Derecho invocado como fundamento de la demanda incoada y, por la otra, su criterio dimanante de la percepción vislumbrada en el expediente y sus antecedentes, esto es, que *-a su juicio-* la parte hoy demandante no ha probado que su entrada para ostentar en el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (MIDA)** el cargo de **Médico Veterinario VI** en la **Dirección Nacional de Salud Animal**, donde devengaba un salario mensual bruto de **Mil Seiscientos Sesenta Balboas (B/.1,660.00)**, según posición **N°1358**, haya sido mediante concurso de méritos que le permitiera tal ingreso y, por ende, ampararse con lo previsto en la Ley de Carrera Administrativa y que, sin lugar a dudas, le reconociera la estabilidad en el cargo ejercido, éste es, de médico veterinario, por más de veintinueve (29) años, como ha interpretado. Tal criterio *-sostiene la Procuraduría de la Administración-* ha emergido de la revisión realizada a todos los antecedentes administrativos, de los cuales se ha podido determinar la ausencia total de documentación que pudiese indicar si, en efecto, el cargo ejercido había sido obtenido previo al cumplimiento de un concurso de méritos.

Es más, considera el señor Procurador que la infracción o violación a las normas que ha citado la señora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ** no se ha configurado, puesto que, *-como se ha anotado-* por una parte, la hoy demandante no ha acreditado haber ingresado a ejercer en el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** el cargo de **Médico Veterinario** con el previo cumplimiento de un sistema de méritos que pudiera ahora resguardarle el derecho a la inamovilidad del cargo ostentado o, más aún, que le diera dar lugar a exigir al ente nominador la invocación de

una causal sobre la cual debiere apoyar la destitución o separación del cargo en el evento de ejercerla sobre un funcionario público en la Administración Pública, como vendría a ser en el caso de ella (la señora **LLORENTE de RODRÍGUEZ**) y, con esto, la atención al debido procedimiento, como ocurre para los que sí estuvieren amparados por un Régimen de Carrera, en este caso, administrativa y; por la otra, porque la violación de que se dice ha sido objeto el artículo 4 de la Ley N°59 de 2005, tampoco se ha configurado, ya que dicho artículo **“... no ha sido invocado para sustentar la destitución de que fuera objeto la demandante, puesto que de acuerdo con lo que se aprecia en el texto del decreto ejecutivo 121 de 28 de agosto de 2006, tal medida no es producto de la existencia de esa enfermedad sino obedece a la potestad de la autoridad nominadora para destituirla libremente de su cargo.”**

#### **VI. COMPENDIO, RAZONAMIENTO, CRITERIO SOBRE LA SUPUESTA INFRACCIÓN DE NORMAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN Y, DECISIÓN DE LA SALA:**

Luego del recorrido procedimental y procesal realizado sobre los elementos y actuaciones de cada una de las partes en juicio y de esta Sala, propiamente, consideramos los integrantes de esta última que es oportuno externar algunas consideraciones que servirán de perspectiva a cada lector(a) de este veredicto, claro está, previa consideración también, de que se han surtido cada una de las fases del proceso con la debida atención al fundamento de cada pretensión y hecho que conforma la demanda en cuestión, ello, aunado a la constancia oportuna que se deja a través de este acto jurisdiccional, mismo que consiste en que precluyó la fase de alegatos sin que se presentaran los mismos por parte alguna en controversia.

#### **Compendio:**

Se observa que la señora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ** (parte demandante) pretende que la **SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA** no sólo declare que es **ilegal** y, por ende, **Nulo** el **DECRETO EJECUTIVO N°121 de 28 de agosto de 2006**, emitido por el entonces Presidente de la República y auspiciado por el entonces Ministro titular del **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, Decreto éste con el cual se le destituyó del cargo en el que había sido nombrada como **Médico Veterinario VI**, según posición **N°1358**, Código **N°4031026**, Planilla **N°005**, Partida **N°0.10.0.1.001.03.06.001**, donde devengaba un salario mensual bruto de **Mil Seiscientos Sesenta Balboas (B/1,660.00)**; sino, que se ordene su reintegro al aludido

cargo y, con ello, el pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir durante el período que dure su separación.

Además, infiere la actora, por intermedio de su apoderado judicial, que al desconocerse categóricamente que ella forma parte de los profesionales de las ciencias veterinarias y, por ende, que debe gozar de la inamovilidad que le resguarda la Ley N°5 de 24 de febrero de 1984, por razón del escalafón creado, se han violado normas legales y constitucionales claramente establecidas, pues las mismas fueron omitidas al tiempo de proferir su destitución, a través del acto administrativo hoy impugnado. Inclusive, anota que la violación alegada alcanza también al artículo 4 de la Ley N°59 de 28 de diciembre de 2005, siendo que ella padece precisamente de una de las enfermedades que en dicha Ley se enuncian, ésta es, **diabetes mellitus**, padecimiento o enfermedad de la cual tenía conocimiento, previo a su despido, el MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO y, aún así, o a sabiendas su entonces titular, no sólo de ello, sino que dicho artículo establece las razones, condiciones y/o lineamientos que se deben atender para despedir o destituir de su puesto de trabajo a un trabajador o funcionario con afectaciones de salud como las que se listan en tal Ley; avaló y confirmó la ejecución de semejante decisión.

En cuanto a la entidad emisora del acto administrativo hoy demandado, es preciso dejar constancia que se tiene sin valor alguno el contenido y/o Informe de Conducta incorporado al presente expediente por parte de ésta, puesto que, *-como ya hemos dicho-* el mismo fue presentado de manera extemporánea, lo que lleva, como consecuencia, a esta superioridad el desconocer su contenido. Ahora bien, dada tal situación es preciso llamar la atención, tanto la aludida entidad, como cualesquiera otra dependencia estatal que adopte esta actitud; pues es menester, que tome en cuenta que es su deber cumplir oportunamente con la presentación de los documentos y demás que se les solicite, en este caso, por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, pues ello es para nosotros considerado como un alto indicio de responsabilidad, consideración; y respeto, para quien lo requiera, y para quienes dependen de ello, por ende, exhortamos que conductas como la configurada en esta ocasión sean plenamente erradicadas.

Por su parte, manifiesta el Procurador de la Administración en su Vista Fiscal N°726 de 28 de septiembre de 2007 (**visible de fojas 60 a 66 del exp. Ppal.**), que al revisar cada uno de los elementos y piezas que conforman el expediente contentivo de la demanda interpuesta por **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, no encontró documentación alguna relacionada a su forma de ingreso, es decir, que

denotara que fuera bajo un concurso de méritos lo que le permitiera ingresar a tal entidad y gozar con ello de la pretendida estabilidad o inamovilidad que dice le confiere la Ley N°5 de 24 de febrero de 1984 en su artículo 3 numeral 1 literal b, situación que hace que su cargo sea de libre nombramiento y remoción, pues no es aceptable la pretensión consistente en que, por el sólo hecho de ser una profesional idónea en el ramo de las Ciencias Veterinarias al servicio del Estado, que ello le pudiese conferir automáticamente la estabilidad en su cargo, sin siquiera haber cumplido o accedido por medio de un concurso de méritos para ejercer el cargo del cual se le ha destituido (**Médico Veterinario VI**), lo cual hace de paso que pierda lugar la posibilidad de estimarse infringidos los artículos 152, 153 y 155 de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994.

En cuanto a la infracción que se alega, ésta es, la relacionada al artículo 4 de la Ley N°59 de 28 de diciembre de 2005, sostiene el señor Procurador de la Administración que dicha norma “... *no ha sido invocada para sustentar la destitución de que fuera objeto la demandante, puesto que de acuerdo con lo que se aprecia en el texto del decreto ejecutivo 121 de 28 de agosto de 2006, tal medida no es producto de la existencia de esa enfermedad sino que obedece a la potestad de la autoridad nominadora para destituirla libremente de su cargo.*”.

En fin, concluye dicho Agente que lo correspondiente es que esta Sala declare que NO ES ILEGAL el Decreto Ejecutivo N°121 de 28 de agosto de 2006, con el cual se destituyó a la señora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, del cargo de **Médico Veterinario VI** y, en consecuencia, se denieguen todas sus pretensiones.

### **Razonamiento:**

Visto el cúmulo de argumentos expuestos por cada uno de los comparecientes, y como ya ha enunciado esta Magistratura en líneas previas, procederemos a compartir con nuestros lectores *-para que sirva, no sólo de guía, sino de docencia-* cómo es que se ha logrado sin tanta locuacidad esquematizar la elucidación que reviste la estructura de esta sentencia, la cual no es más que el resultado del consenso de nuestros respectivos criterios, mismos que son dimanantes del caso que hoy nos ocupa.

Así tenemos que, es posible ver que las exposiciones realizadas por **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ** en su libelo de demanda son, en gran medida, coherentes con lo que se vislumbra en cada uno de los tomos que conforman el expediente administrativo, excepto lo relacionado a la configuración del **Silencio**

**Administrativo** que dice haberse configurado al no resolverse el Recurso de Reconsideración interpuesto contra el acto administrativo hoy demandado; pues entre las piezas que conforman el expediente que nos ocupa se colige, específicamente de fojas 35 a 37, copia autenticada de la **RESOLUCIÓN N°DAL-295-ADM-06 DE 28 DE DICIEMBRE DE 2006**, dictada por el entonces Ministro de Desarrollo Agropecuario, con la cual no sólo se resolvió dicho recurso, sino que se agotó la vía gubernativa, por tanto, pierde importancia el que nos ocupemos en ahondar en mayores detalles relacionados a este último tema o figura (**ver también de fojas 31 a 38 del Exp. Ppal.**).

Asimismo, se colige que la citada ciudadana deja constancia en sus antecedentes o expediente administrativo que padece, desde el año 1988, de **diabetes mellitus tipo II**, enfermedad ésta que, al día de hoy, se encuentra listada y constituye parte integral de algunas normas que conforman 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”** (ver G.O. N°25,457 de 4 de enero de 2006 y las fojas 72, 147 a 150, **326** y 327 del Tomo I del Exp. Admtvo.).

Respetado(a) lector(a), lo expuesto en el párrafo anterior, nos lleva a subdividir nuestro razonamiento en lo que denominaremos **tres (3) planteamientos**, mismos que desarrollaremos luego de haber realizado -como veremos en las siguientes líneas- algunos comentarios motivados por lo que manifestara la Procuraduría de la Administración al tiempo de su intervención, esto es, en su denominada y precitada Vista Fiscal (**véase de fojas 60 a 66 del exp. Ppal.**).

En tal sentido, vemos que ésta última arguye en forma medular dos (2) cosas, la primera de ellas, que la señora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ** no ingresó al **Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)**, mediante un sistema de méritos o concurso que le permitiera la estabilidad o inamovilidad en el cargo ostentado como ha alegado y; la segunda de ellas, que en el Decreto Ejecutivo hoy demandado -*aunado a lo expuesto en líneas previas de este párrafo*- no se consintió la exposición de causal alguna para llevar a cabo su destitución, puesto que, tal medida no fue producto, ni de infracción a normas de orden disciplinario que ameritaran la invocación de algún tipo de causal para llevar a cabo la acción de personal en cuestión, ni de una enfermedad, sino que la misma obedecía a la categoría de funcionaria de libre nombramiento y remoción que tenía la parte hoy demandante al tiempo de ejercer el cargo de Médico Veterinario VI.

Bien, para retomar lo anotado, es decir, lo atinente al esboce de los tres (3) planteamientos resultantes de la subdivisión del razonamiento que en esta ocasión realizaremos, es menester anotar que esta Sala estima que es imperioso para ello, realizar, primeramente, un recuento histórico, relacionado, no sólo al nacimiento, existencia y función de la entidad gubernamental para la que ofreció sus servicios como Médico Veterinario la doctora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, en este caso, desde el año 1977 hasta el año 2006; sino a la existencia y vigencia de las leyes y demás disposiciones legales, que se han dictado a través de los tiempos, en materia de personal y de ejercicio de profesiones o artes por parte de personas naturales dentro del engranaje estatal.

Cabe señalar también, que lo anterior, servirá para conocer el alcance que esas iniciativas legislativas tuvieron o tienen para resguardar la estabilidad de que en ocasiones alegan ostentar los administrados, especialmente, cuando recurren un acto administrativo relacionado al ejercicio de un cargo en la administración pública del que hubiesen sido destituidos o entiéndase también, separados o suspendidos definitivamente *-que es lo mismo-*. Para ello, confrontaremos cada una de las alegaciones y hechos expuestos en el presente expediente, tanto por la hoy demandante, como por la Procuraduría de la Administración y, aunado a ello, emplearemos, no sólo la hermenéutica jurídica, sino, cualesquiera otro elemento existente, ya sea, jurisprudencial y/o doctrinal, a efectos de lograr, tanto, fijar el criterio a esbozar, como determinar si se han configurado las pretensiones invocadas, incluyendo aquellas relacionadas a la condición de salud de quien ocurre en demanda y su amparo legal.

Bien, partiremos sacando del tintero un ligero extracto, el cual consiste en dejar a la vista y para acervo histórico y cultural de nuestros lectores, que la doctora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, ingresó al **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (MIDA)** el **uno (1) de mayo de 1977**, lo cual es consultable en el denominado "CONTRATO-INTERNOS" o "CONTRATO N°199-A" (*ver foja 204 del Tomo I del Exp. Admtvo.*) y que para entonces la misma ya era **médico veterinario de profesión** (*ver fojas 39, 40, 59 y 60 del Tomo II del Exp. Admtvo.*) lo que, en asocio con lo previsto en la **Ley N°27 de 18 de octubre de 1957** "*Por la cual se dictan varias disposiciones sobre el ejercicio de la medicina veterinaria en el territorio nacional.*", le dio lugar a ejercer el cargo como tal en la referida entidad estatal.

En concomitancia con lo anterior, tenemos que dan fe de sus servicios ejercidos en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, algunas de las Actas de Toma de Posesión

que dicha demandante suscribió en su momento; las mismas son consultables de fojas 24 a 28 del Tomo II del Exp. Admtvo.

Por otro lado, tenemos que el hoy **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (MIDA)** ostentó otros nombres en décadas anteriores -ello, en principio por formar parte o por estar afiliado a otras dependencias estatales, dada la organización institucional del Estado desde inicios de la República-, entre las cuales podemos citar la **SECRETARÍA DE FOMENTO** (de 1904 a 1924), la **SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y OBRAS PÚBLICAS** (de 1925 a 1936), la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y AGRICULTURA** (de 1936 a 1941), el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y COMERCIO** (de 1941 a 1946), el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y COMERCIO E INDUSTRIAS** (de 1946 a 1969) y el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA** (de 1970 a 1973). Es decir, que no es sino hasta el **25 de enero de 1973** cuando se dictó la **Ley N°12** "Por la cual se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y se señalan sus funciones y facultades" (ver G.O. N°17,271 de 26 de enero de 1973), que se vino a tener con el nombre de **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (MIDA)** a tal entidad estatal, misma cuya existencia y funcionamiento tiene como finalidad, según el artículo 1 de la Ley que lo crea, el "... promover y asegurar el mejoramiento económico, social y político del hombre, y la comunidad rural y su participación en la vida nacional, definir y ejecutar la política, planes y programas del sector."

En cuanto a la existencia y vigencia de leyes relacionadas a la materia de personal y demás en el sector público, como anotáramos en párrafos precedentes; queremos manifestar que si bien, según el numeral 2 del artículo 206 de nuestra Constitución Política vigente, es a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, a quien corresponde el control de la legalidad, no resulta propio que desconozcamos que, en primer lugar, desde el **nueve (9) de noviembre de 1903**, cuando se dictó el **Decreto N°14** (véase la G.O. N°2 de 20 de noviembre de 1903), se dejó constancia de cómo se llevaría a cabo todo lo atinente o concerniente a los nombramientos de funcionarios públicos al servicio del Estado Panameño en las entonces creadas dependencias estatales, a saber: Ministerio de Gobierno, Ministerio de Guerra y Marina, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Instrucción Pública, Ministerio de Justicia y Ministerio de Relaciones Exteriores; y, en segundo lugar, que ello vino a cobrar fuerza -posterior a otros intentos, como los de 1919 y 1932- el **uno (1) de marzo de 1946**, cuando se dicta y promulga nuestra tercera Constitución Política. En tal Constitución -atendiendo la elevación a precepto constitucional del establecimiento y reglamentación de la carrera administrativa, hecho en 1941- se consiente,

específicamente en su Título XII, Capítulos 1º y 2º, los parámetros mínimos que se debían seguir en lo referente a la Carrera Administrativa.

Ahora bien, es evidente que dicha iniciativa legislativa logró configurarse formalmente el **16 de septiembre de 1955**, esto es, cuando se dicta en nuestro país el **Decreto Ley N°11 “Sobre Carrera Administrativa”** (ver G.O. N°12,810 de 14 de noviembre de 1955), mismo que a través de los tiempos y, por lo menos, hasta el **28 de agosto de 2006**, fecha ésta en que se dictó el Decreto Ejecutivo hoy demandado mediante el presente proceso; vino a ser objeto de diversas modificaciones, entre las cuales sobresalen las realizadas mediante **Ley N°70 de 11 de noviembre de 1955** (G.O. N°12,900 de 6 de marzo de 1956), **Decreto N°109 de 15 de marzo de 1956** (G.O. N°13,155 de 25 de enero de 1957), **Decreto N°233 de 1 de junio de 1960** (G.O. N°14,269 de 15 de noviembre de 1960), **Ley N°4 de 13 de enero de 1961** (G.O. N°14,339 de 28 de febrero de 1961), **Decreto N°55 de 12 de septiembre de 1961** (G.O. N°14,486 de 3 de octubre de 1961), **Decreto Ejecutivo N°280 de 14 de junio de 1962** y **Decreto Ley N°7 de 5 de julio de 1962** (G.O. N°14,675 de 18 de julio de 1962), **Decreto N°82 de 27 de noviembre de 1967** (G.O. N°16,053 de 16 de febrero de 1968), **Decreto N°197 de 14 de junio de 1968** (G.O. N°16,139 de 21 de junio de 1968), **Decreto N°1373 de 1 de julio de 1968** (G.O. N°16,160 de 22 de julio de 1968), **Decreto N°1388 de 4 de julio de 1968** y **Decreto N°1393 de 4 de julio de 1968** (G.O. N°16,161 de 23 de julio de 1968), **Decreto N°1413 de 16 de julio de 1968** (G.O. N°16,183 de 23 de agosto de 1968), **Decreto de Gabinete N°137 de 30 de mayo de 1969** (G.O. N°16,386 de 19 de junio de 1969), **Ley N°9 de 20 de junio de 1994** (G.O. N°22,562 de 21 de junio de 1994), **Decreto Ejecutivo N°222 de 12 de septiembre de 1997** (G.O. N°23,379 de 17 de septiembre de 1997 y G.O. N°23,380 de 18 de septiembre de 1997), **Resolución de Gabinete N°164 de 24 de julio de 1997** (G.O. N°23,354 de 13 de agosto de 1997), **Resuelto N°1075 de 27 de octubre de 1998** (G.O. N°23,671 de 14 de noviembre de 1998) y, la **Resolución N°004 de 29 de marzo de 2005** (G.O. N°25,271 de 5 de abril de 2005). Es más, correlacionado con las aludidas excertas legales se dictó el **Decreto de Gabinete N°394 de 17 de diciembre de 1970** “*Por la cual se dictan disposiciones relativas a los nombramientos, ascensos y destituciones de los servidores del Estado y se toman otras medidas.*” (G.O. N°16,759 de 28 de diciembre de 1970), derogado posteriormente, mediante **Decreto de Gabinete N°22 de 2 de febrero de 1971** (G.O. N°16,789 de 9 de febrero de 1971). Ahora bien, como quiera que emergiera tal derogación, es ella la que dio paso a que se incorporara el Capítulo III al Título XII de nuestra cuarta Constitución Política (1972), mismo que hace alusión a la organización de la administración de personal. Por último, tenemos que tal correlación se extendió hasta la emisión del **Decreto N°116 de 10 de octubre de 1984** “*Por el cual se desarrolla y*

reglamenta la estabilidad de los servidores públicos.” (G.O. N°20,160 de 10 de octubre de 1984), derogado más tarde por el **Decreto de Gabinete N°1 de 26 de diciembre de 1989** (G.O. N°21,442 de 26 de diciembre de 1989).

Por otro lado, hemos podido encontrar que, en materia de ciencias veterinarias, se han promulgado también, hasta el momento, al menos tres (3) leyes, mismas que han servido para trazar el camino a quienes se dediquen al ejercicio de tal rama científica. Así tenemos, que el **18 de octubre de 1957** se dictó la **Ley N°27**, “*Por la cual se dictan varias disposiciones sobre el ejercicio de la Medicina Veterinaria en el territorio nacional.*” (ver G.O. N°13,389 de 8 de noviembre de 1957), ley ésta, que si bien se dice fue derogada por la **Ley N°3, de 11 de enero de 1983**, ésta última al tiempo de su promulgación dicta medidas sobre el ejercicio de la Medicina Veterinaria en el territorio nacional (ver G.O. N°19,735 de 11 de enero de 1983), las cuales aún subsisten o están vigentes y; la tercera de ellas, lo es la **Ley N°5, de 24 de febrero de 1984**, “*Por la cual se crea el escalafón para todos los médicos veterinarios que laboren en el país.*” (ver G.O. N°20,005 de 27 de febrero de 1984).

Por último, y no menos importante que todo lo antes expuesto, nos encontramos con la promulgación de 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*” (ver G.O. N°25,457 de 4 de enero de 2006), como es el caso de la enfermedad que precisamente dice padecer la doctora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ** (hoy parte demandante).

Luego de todo lo anotado tenemos que:

El **primer planteamiento** emerge por razón de la forma de ingreso al **Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)** de la doctora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ** -a la cual ahora se opone el señor Procurador de la Administración-.

Al respecto cabe destacar, que indistintamente que se hubiere dictado gran cantidad de disposiciones legales -como las anotadas- desarrollando intenciones legislativas, en materia de Carrera Administrativa; las mismas no podrían aplicarse a la hoy demandante y, por ende, exigírsele el sometimiento a las rigurosidades que las mismas contienen, puesto que, si bien, tanto del expediente principal, como de los antecedentes administrativos de ésta, no es posible colegir que ella hubiere ingresado a tal entidad luego de haber cumplido con un concurso de méritos como a los que, en su

momento aludió el **Decreto Ley N°11 de 16 de septiembre de 1955 “Sobre Carrera Administrativa”** y sus posteriores reglamentaciones y enmiendas; ello no es óbice para que ejerciera el cargo que al efecto ostentaba hasta que se llevara a cabo su destitución; pues es preciso destacar aquél legendario principio que dice; que *“las leyes especiales primarán sobre las leyes generales”*, principio que sustantivamente hablando, contiene nuestro Código Civil en su artículo 14 numeral 2. Lo anterior en vista que por ser Médico Veterinario, la hoy demandante, se encuentra precisamente enmarcada dentro de aquellos profesionales que tendrían el deber de someterse a su Ley Especial, ésta fue en su momento la **N°27 de 18 de octubre de 1957**, que si bien, fue derogada más tarde por la **Ley N°3 de 11 de enero de 1983**, lo cierto es que ésta última aún está vigente y lo que es más interesante, los requisitos para ejercer tal profesión entre la una y la otra Ley no causaron gran diferencia, como expondremos en el segundo planteamiento.

Ahora bien, oportuna es la ocasión para plasmar la siguiente reflexión, ésta consiste en que debe tenerse claro que no es que todo funcionario al servicio de la Administración Pública por el sólo hecho de mantener determinada cantidad de años a su servicio deba interpretar, que ello le da derecho o lugar a entender que goza automáticamente y de hecho de estabilidad o inamovilidad en el cargo ostentado, mucho menos en estos tiempos cuando el Estado a través de su estructura gubernamental busca alcanzar la mayor cantidad de metas posibles; y que, tiene como fundamentales, objetivos que sólo podría lograr teniendo a su servicio un recurso humano calificado, competente, proactivo, dispuesto, con visión vanguardista, capaz de afrontar cada día nuevos retos y desafíos y, lo que es mejor aún, apático al sólo pensamiento de quedarse anquilosado a un sistema de administración pública arcaico. Y, es que, todo ello sólo podría alcanzarse, por un lado, con la reingeniería de su recurso humano a través del perfeccionamiento intelectual, tecnológico y de valores en todos los campos posibles que cada persona con aspiraciones a ingresar o continuar al servicio en una entidad estatal, se proponga y lleve a cabo y, por el otro, con el correspondiente ingreso al procedimiento de la carrera que le fuere aplicable cuando hubiere lugar.

No obstante lo anterior, la reflexión en comento alcanza también a quienes se denominan entes nominadores, superiores jerárquicos y/o jefes inmediatos. En tal sentido, queremos manifestar que es preciso actuar de manera preventiva y no tener posteriormente que recurrir a medidas correctivas; con ello nos referimos a que es preciso que los aludidos entes, una vez posesionados en sus cargos, tomen prioritariamente las medidas pertinentes en las dependencias que dirijan y/o representen, a efectos de que todos los funcionarios que para ella laboren, de no estar acreditados debidamente como de carrera cuando la naturaleza del cargo así lo exigiera, procedieran

a exhortarles de inmediato a participar del correspondiente concurso de méritos y así poder definir su estatus; pues no es dable que semejante inobservancia tenga que desencadenar más tarde en un desmedro socio-económico, tanto familiar, como del propio Estado, cuando se tenga que cargar con situaciones personales y hasta sociales que de alguna manera pudieron evitarse.

Dicho en otras palabras, resultaría hasta desconsiderado que, a sabiendas por toda la nación panameña, que existe y está vigente, en este caso, formalmente desde 1994, una Ley de Carrera Administrativa, se tenga por años o décadas a funcionarios públicos en servicio sin que se haya propiciado su sometimiento al debido concurso de méritos y, lo que es peor, para más tarde, prescindir de ellos y/o sus servicios, concientes *-tanto la administración pública como el administrado-* de que las tendencias especialmente laborales del mundo moderno, dada generalmente la avanzada edad del funcionario, erradicarían cualesquiera posibilidad de encontrar otro empleo, puesto que, no calificaría para incorporarse con facilidad a cualquier fuerza laboral que además le representara un ingreso al menos decoroso para su sustento y el de los suyos, convirtiéndose ello en una carga indirecta para el resto de los asociados contribuyentes de este país. Es de aquí entonces que hasta los entes nominadores, superiores jerárquicos y/o jefes inmediatos deben tener presente que en ellos también recae el deber de ostentar y demostrar con hechos todas las características anotadas para el logro de los objetivos fundamentales del Estado.

El **segundo planteamiento** pareciera relacionarse mucho con el primero anterior, sin embargo, la diferencia es notoria, pues es cierto que la doctora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ** ingresó al **Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)** sin que aún a la fecha se observe, tanto del expediente principal como de sus antecedentes administrativos, que ello hubiere ocurrido luego del cumplimiento de un concurso de méritos como se exige por la Ley de **Carrera Administrativa**, pero es que ello no podría ser así, puesto que, siendo la referida ciudadana una **profesional de las ciencias veterinarias** *-y manteniéndose en ejercicio de tal profesión-*, la cual se rige por una Ley Especial que a la postre no contiene semejante exigencia para el ingreso, en este caso al servicio como funcionaria pública de una entidad; mal pudiere tener lugar la aseveración de que su continuidad o ejercicio como médico veterinario tenga que estar sometido al cumplimiento de concurso alguno, como sí lo establece la Ley de Carrera Administrativa.

Es cierto que la tantas veces citada **Ley N°27, de 18 de octubre de 1957**, en la actualidad consta derogada, pero no es menos cierto que al tiempo del ingreso de la

doctora **ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ** a la entidad en comento (**1 de mayo de 1977** - ver foja 204 del Tomo I del Exp. Admtvo.), dicha Ley se encontraba vigente, es más, en sus artículos 1º y 4º literal a, se anotó:

**1º.** Para el libre ejercicio de la medicina veterinaria en el territorio de la República de Panamá, se requiere:

- a) Ser panameño, o casado con panameña o tener hijos panameños.
- b) Poseer diploma de Medicina Veterinaria, expedido por una universidad reconocida por el Departamento de Salud Pública.
- c) Haber aprobado los exámenes de revalidación del título ante la Junta Veterinaria examinadora, creada por esta ley.
- d) Haberse inscrito en el Libro de Registro de profesionales Médicos y afines, de la Dirección General de Salud Pública.

.../;

**4º.** El aspirante a revalidar debe presentar ante el Director de Salud Pública:

- a) Diploma de Médico Veterinario debidamente autenticado por representantes diplomáticos o consulares de la República de Panamá acreditados en el lugar donde se haya expedido el título.

.../.

De las piezas que conforman el proceso que nos ocupa se ha podido concluir, que si algún requisito de los listados en los referidos artículos y sus literales no fueron cumplidos al tiempo de su ingreso ellos fueron saneados con el transcurrir del tiempo, pues nótese que la hoy demandante ejerció el cargo de Médico Veterinario para el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) por **más de veintinueve (29) años** de su vida, lo cual según las aludidas constancias o antecedentes lo hizo evidenciando márgenes de conducta y demás admirables.

Ahora bien, como ha quedado expuesto la aludida Ley N°27 fue derogada más tarde en todas sus partes, ello, mediante el artículo 11 de la Ley N°3 de 11 de enero de 1983 *“Por medio del cual se deroga la Ley N°27 de 18 de octubre de 1957 y se dictan otras medidas sobre el ejercicio de la medicina Veterinaria en el territorio nacional.”* (ver G.O. N°19,735 de 11 de enero de 1983), pero no por ello quedaron en acefalía los Médicos Veterinarios, pues esta nueva Ley (N°3), estableció en su artículo 1º y, párrafo del artículo 2º, que:

**1º.** Para el libre ejercicio de la Medicina Veterinaria en el Territorio Nacional se requiere:

- a. Ser ciudadano panameño.
- b. Poseer diploma de Médico Veterinario, expedido por una Universidad aprobada por el Consejo Nacional de Medicina Veterinaria.
- c. Haber obtenido el certificado de idoneidad y estar inscrito en el registro de profesionales médicos y afines del Consejo Técnico de Salud.

... **2º.** .../

Parágrafo: El Consejo Nacional de medicina Veterinaria, creará su propio Reglamento Interno que deberá ser aprobado por el Consejo Técnico de Salud.

En definitiva, como vemos ésta última Ley (Nº3), la cual se encuentra vigente aún en la actualidad, le mantuvo el margen de posibilidad por aquello de los requisitos para mantenerse al servicio de la administración pública, en este caso, a favor de la doctora **ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ** y, lo que es más interesante aún, que ha quedado sumamente claro que la Ley Nº5 de 24 de febrero de 1984, al tiempo de su promulgación hizo vasto énfasis a que el aludido "Escalafón" de los Médicos Veterinarios estaría sujeto estrictamente al cumplimiento de los requisitos preestablecidos en la precitada Ley Nº3 de 1983, requisitos que, a pesar de constar en una Ley que se dicta posteriormente al ingreso al servicio del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de la hoy demandante, esto es, en mayo de 1977, ella cumplió y, por ende, le resguardó tal Ley su estabilidad en el cargo desde entonces *-máxime cuando la Ley Nº9 de 20 de junio de 1994 no tiene efecto retroactivo-*.

Sin perjuicio de lo anterior, vale anotar que esta Corporación de Justicia está conciente de que apenas se han desarrollado en nuestro país algunas de las Carreras, entre las cuales sobresalen la Administrativa, Diplomática y Consular, Docente, del Servicio Legislativo, Judicial y Policial, no así, entre otras las Carreras de las Ciencias de la Salud, entre lo que estaría lo atinente a los Médicos Veterinarios y de las Ciencias Agropecuarias o Agrícolas. Pero, el hecho que no esté desarrollada, en este caso, la de las Ciencias de la Salud, a la cual correspondería todo lo referente a los Médicos Veterinarios, no implica que en el caso de la hoy demandante, ésta debiera someterse a los lineamientos de la Carrera Administrativa; pues de hacerse no sólo se estaría perdiendo de vista las connotaciones que revisten a cada una de las citadas carreras, sino que se estaría desnaturalizando esencialmente el tratamiento que correspondería, en este caso, a los Médicos Veterinarios dada la particularidad de su profesión.

Ahora bien, atendiendo la relativa falencia existente en esta materia (ciencias de la salud), estimamos que lo propio viene a ser que, mientras no se desarrolle tal Carrera, entre otros, para los Médicos Veterinarios, podría ser conveniente aplicar supletoriamente la Ley Nº9, de 20 de junio de 1994, su reglamentación y enmiendas, a todo funcionario público, siempre que no sea de aquéllos a quienes corresponda formar parte de las carreras previstas en el artículo 305 de la Constitución Política vigente, de los que se listan en el artículo 307 de dicha Carta Magna o de los que deban someterse al régimen de otro tipo de carrera ya desarrollada; pero, es preciso que quede claro que ello no debe ser con efecto retroactivo, pues si bien, tal Ley se tiene para muchos como

de orden público no consta taxativamente así expuesto en la misma, por ende, sólo podría tenerse como general.

En cuanto a la doctora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, si bien hemos anotado que la denominada Carrera Administrativa estuvo desde los inicios de la república experimentando diversos vaivenes, no es hasta 1994 que se conforma formalmente la misma mediante lo que se conoce como Ley General de Carrera Administrativa, y si aún cuando dicha demandante formare parte de los profesionales a que hizo alusión en su momento la **Ley (Especial) N°27, de 18 de octubre de 1957**, y hoy la **Ley N°3, de 11 de enero de 1983**, fuere la intención de que ésta se sometiera al régimen de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, entonces vemos que cada uno de los titulares que dirigió el Ministerio de Desarrollo Agropecuario entre la fecha de incorporación de tal entidad a tal régimen y la fecha en que se llevó a cabo la destitución de la tantas veces citada funcionaria desconocieron abiertamente el deber que la Constitución y la Ley les imponía al tiempo de aceptar tales cargos. Dicho en otras palabras, transcurrió cerca de una década desde que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario fue incorporado al Régimen de Carrera Administrativa (véase la Resolución de Gabinete N°130 de 17 de septiembre de 1998 - publicada en la G.O. N°23,635 de 22 de septiembre de 1998) y cada titular de turno desde entonces en lugar de ajustar a los funcionarios públicos a su cargo al sometimiento del concurso de méritos a que alude la referida Ley N°9 de 1994, simplemente optó, en este caso, el que estaba de turno al mes de agosto de 2006, secundar la decisión presidencial de prescindir de los servicios de la doctora **ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, cuando se pudo actuar de manera preventiva, esto es, en los términos anotados en la reflexión expuesta en el Primer Planteamiento hecho en esta sentencia.

Por otro lado, pero en gran medida acorde con lo anotado, tenemos que la doctora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, desde el 1 de mayo de 1977, simplemente se sometió a cada disposición legal vigente o que en el transcurso del tiempo emergiera, como vinieron a ser las **Leyes N°27, de 18 de octubre de 1957**, **N°3 de 11 de enero de 1983** y **N°5, de 24 de febrero de 1984**, asimismo, el **Decreto N°116 de 10 de octubre de 1984**, aunque derogado más tarde por el **Decreto de Gabinete N°1 de 26 de diciembre de 1989**; por lo que pudiera decirse entonces que, aún cuando para la fecha de su ingreso al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, estuviere vigente la **Ley N°4, de 13 de enero de 1961**, y su correspondiente reglamentación, ello no daba lugar a que la misma se entendiera como parte de los funcionarios que para ingresar al servicio de la administración pública tuvieran que someterse a los lineamientos de ésta última Ley, sino a los de la Ley N°27 antes citada,

por lo especial que era ésta y por la profesión y cargo que desde la década de los setenta (70) ostentó.

En cuanto a la emisión de la **Ley N°5, de 24 de febrero de 1984, "Por la cual se crea el Escalafón para todos los Médicos Veterinarios que laboran en el país"**, vemos que la doctora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, había ejercido el cargo de Médico Veterinario por cerca de siete (7) años en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, cuando se promulgó ésta, misma que como se ha anotado hace referencia al escalafón de cargos y salarios, el cual fue aprovechado por la citada doctora, quien por haber demostrado a través de los años de servicio ser una funcionaria *-como alega a fojas 15 y 25 del Exp. Ppal.-* con alta solvencia moral, altruismo, civismo, competencia, constancia, lealtad, responsabilidad y templanza, pues así lo han demostrado las diversas hojas de evaluación que conforman los antecedentes administrativos. Tanto es así, que llegó a ocupar el cargo de Médico Veterinario VI hasta el día en que se consumó formalmente su destitución del mismo **(el 6 de septiembre de 2006 – ver reverso de la foja 1 del Exp. Ppal.)**.

El **tercer planteamiento** le da un giro a la actuación del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)**, esto es, en relación a la viabilidad de prescindir sin más trámite de los servicios como Médico Veterinario ofrecidos por la doctora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, desconociendo la enfermedad que padece ésta última.

Es posible observar, que indistintamente de la existencia y vigencia de 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"**, el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)**, tenía vasto conocimiento que la doctora **ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, padece, desde el año 1988, de **diabetes mellitus tipo II**, enfermedad ésta que, al día de hoy, se encuentra listada y constituye parte integral de algunas normas que conforman la precitada Ley (véase *las fojas 72, 147 a 150, 326 y 327 del Tomo I del Exp. Admtvo.*), la cual entró a regir a partir de su promulgación, ello vino a ser, desde el miércoles cuatro (4) de enero de 2006 (*ver G.O. N°25,457 de 4 de enero de 2006*).

Ahora bien, lamentablemente las autoridades gubernamentales de ese entonces no observaron la existencia de la reciente promulgación de la citada Ley N°59, esto es, en relación con la emisión del **DECRETO EJECUTIVO N°121, de 28 de agosto de 2006**, (*visible a foja 32 del Exp. Ppal. y 1 del Exp. Admtvo*) hoy demandado; tales entes

nominadores no hubieren cumplido plenamente con sus respectivos deberes y funciones como funcionarios públicos, entre las cuales sobresalen el ejecutar todos los planes del Estado, y de las instituciones y cumplir con los mandatos legales que la Constitución Política y la Ley les impone según su cargo público, desde que tomen posesión del mismo, como es el caso del ostentado por los titulares firmantes del Decreto Ejecutivo hoy demandado y su acto confirmatorio, dado que, pasaron por alto el contenido de dicha Ley N°59 de 2005.

Véase que la Ley en comento expone en sus artículos 1, 2 literal 1 del Parágrafo y, 4 que:

**Artículo 1. Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas 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** (El subrayado, la cursiva y negrilla son de esta Sala).**

**Artículo 2. ...**

**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 (El subrayado, la cursiva y negrilla son de esta Sala).

.../.

**Artículo 4. Los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta Ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada** y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo o, tratándose de funcionarios adscritos a la Carrera Administrativa, le corresponderá a la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, invocando para ello alguna causa justa prevista en la Ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes.

Aquellos servidores públicos que no se encuentren bajo la protección de la Carrera Administrativa, solicitarán su reintegro a través de la vía ordinaria. Los servidores públicos incorporados a los regímenes especiales harán su solicitud de conformidad con la legislación especial vigente (El subrayado, la cursiva y negrilla son de esta Sala).

.../.

Siendo la doctora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, de aquellos funcionarios públicos -como hemos venido diciendo- no regidos por la Ley de Carrera Administrativa y dada, por una parte, la existencia y vigencia de la **Ley N°3 de 11 de enero de 1983**, en concomitancia con la **Ley N°5 de 24 de febrero de 1984** y, por la otra, el padecimiento de la enfermedad anotada, lo propio ha debido ser, en este caso, que tanto el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, como el Órgano Ejecutivo hubiesen

previamente cumplido con los mecanismos y demás lineamientos trazados legalmente, a efectos de conformar oportunamente la Comisión Interdisciplinaria de lugar para cumplir, esencialmente con lo previsto en los artículos 5 y 6 de la Ley N°59 de 2005.

Como corolario y dada la importancia del tema o de la enfermedad en comento, hemos considerado propicio enunciar lo que han arrojado diversos estudios científicos, ello viene a ser el hecho de que existen hasta ahora dos tipos de diabetes conocidas, los cuales a renglón seguido pasaremos a definir:

La **diabetes mellitus** y la **diabetes insípida**. La primera es la más común y se divide en Tipo I (diabetes juvenil) y Tipo II (diabetes de edad madura).

La principal característica de la **diabetes mellitus Tipo I**, es la incapacidad del cuerpo para producir insulina, hormona que hace posible la utilización de la glucosa por parte de las células del organismo.

La **diabetes mellitus tipo II**, es aquélla en la que el organismo no produce suficiente insulina o no puede aprovechar la que produce (*Es la que dice padecer la doctora YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ*).

La diabetes aumenta el riesgo de padecer enfermedades del corazón, afecta el sistema circulatorio, los riñones, nervios y puede llevar a la pérdida de la visión o incluso al coma.

Se dice que, no existe hasta ahora una cura para la diabetes, pero puede controlarse mediante la toma correcta de medicamentos, una dieta planificada, actividad física y chequeos periódicos del nivel de azúcar en la sangre.

Sin perjuicio de lo anterior, está claro que la diabetes es un mal bastante común especialmente en la sociedad panameña, por ello, podemos decir que es hasta de conocimiento o dominio público todo lo anotado en líneas previas en relación a tal enfermedad.

Para cerrar el bosquejo de este planteamiento, estima conveniente anotar esta Magistratura que dada la inobservancia de la Ley N°59, de 2005, evidenciada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en pos de la condición de salud de la hoy demandante; es lo que ha permitido que este tercer planteamiento se imponga sobre los dos anteriores, claro está, sin restarles méritos, puesto que, aquella inobservancia

aludida va ligada precisamente a lo expuesto en la reflexión anotada en el segundo planteamiento, la cual consiste en que tan pronto un ente nominador, superior jerárquico y/o jefe inmediato tenga conocimiento que el personal a su cargo no forma parte de la Carrera Administrativa, si tuviere lugar, deberá actuar de inmediato y de manera preventiva, motivando la ejecución de los debidos concursos de méritos, a efectos de que se supla tal vacío y, con ello, se nutra la administración pública de personal o recurso humano competente y capaz de enfrentar los retos que ésta se haya trazado en beneficio de las presentes y futuras generaciones.

En fin, todo lo anterior nos lleva a concluir que, muy a pesar de ser la República de Panamá signataria de la **“CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS”** (ver Ley Nº15 de 28 de octubre de 1977 - G.O. Nº18,468 de 30 de noviembre de 1977), los suscriptores del **DECRETO EJECUTIVO Nº121 de 28 de agosto de 2006**, mismo que fue confirmado en todas sus partes, mediante **RESOLUCIÓN NºDAL-295-ADM-06 DE 28 DE DICIEMBRE DE 2006**, ambos actos emitidos por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**; desconocieron, en este caso, en detrimento de la Doctora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, que más allá de lo que establece nuestra Constitución Política en sus artículos 17 y 56 *-sin que se entienda que estemos usurpando el Control de la Constitucionalidad reservado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, según el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política vigente-*, tal Convención es clara y puntual en lo que establece esencialmente en sus artículos 5 numeral 1 y 25 numerales 1 y 2 literal b, mismos que a la letra dicen:

**Artículo 5. (Derecho a la Integridad Personal).**

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.  
.../.

**Artículo 25. (Protección Judicial).**

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados partes se comprometen:
  - a. ...
  - b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y  
.../.

Nótese que el primero de tales artículos nos dice medularmente que **“... Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.”**, lo cual no se observa que hubiere ocurrido plenamente en el caso que nos ocupa, pues es

claro que no es que el Estado tiene que acceder usualmente a situaciones particulares de los administrados, sin embargo, siendo el caso de la Doctora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, de aquellos que se podría decir o tener como excepcionales, ha debido así consentirlo, en este caso, el máximo representante del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, máxime que existe y está vigente una Ley que en razón de la enfermedad de la que padece aquella le ampara oportunamente. El ejecutar la decisión de destitución en comento no podría hacer otra cosa que agravar su situación de salud, pues es de suponer que una persona en estado de salud normal, pese a lo difícil que se le puede tornar el hecho de que prescindan de sus servicios, concluye o puede llegar a escorar en la tolerancia de ello, dado que, las posibilidades de lograr otro empleo en condiciones al menos parecidas pueden no siempre estar lejanas *-claro que con ello se tendrá que tomar en cuenta la edad-*, no obstante, cuando se padece de una enfermedad, entiéndase principalmente progresiva o terminal, se torna generalmente intolerable la emisión de una decisión como la anotada y por ende, puede dar lugar a estimar que ello podría llevar al funcionario objeto de la medida a un gran desequilibrio emocional o a que se afecten al menos sus derechos a la integridad psíquica y moral.

En cuanto a lo anotado en el precitado artículo 25 y sus numerales y correspondiente literal, podemos decir que en el caso que nos ocupa, a pesar de que la Ley N°59 de 2005, hace alusión de manera tácita pero sobreentendida al deber que tienen los empleadores y/o entes nominadores de conformar una comisión interdisciplinaria que se ocupe de los casos a que hace reticencia la referida Ley; no consta que al menos a la fecha en que se ejecutó la destitución de la hoy demandante el Ministerio de Desarrollo Agropecuario hubiere conformado tal comisión, lo que nos lleva a entender que tal actitud solo podría escorar en una clara desconsideración del debido reconocimiento a los derechos de la administrada ahora demandante, dada su condición de salud y lo expuesto en la precitada Ley (N°59), esto es que, pese a que se invocara o dijera que la medida o destitución ejecutada, en este caso, por personas que en su momento actuaron en ejercicio de sus funciones oficiales, no es producto de la existencia de la enfermedad denominada **diabetes mellitus tipo II**, sino que obedece a la potestad de la autoridad nominadora para destituirla libremente de su cargo, no es exigente para que aquéllos, so pretexto de tal ejercicio, desconozcan el derecho al amparo contra lo que se podría denominar actos que violan derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la citada Convención, en este caso, a favor de la Doctora **ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**.

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

En cuanto a las Disposiciones o Normas que se dicen infringidas e inclusive se estiman violadas y el concepto de la supuesta violación, tenemos que decir lo siguiente:

La acuciosa y prolija revisión realizada a cada una de las piezas y elementos que conforman el presente dossier contencioso administrativo y los antecedentes administrativos, propiamente, aparejado de diversas disposiciones legales existentes y hasta vigentes, aunado al cúmulo de exposiciones anotadas en los párrafos precedentes de este acto jurisdiccional nos han llevado a la firme convicción de que el artículo **3**, numeral **1** literal **b** de la **Ley N°5 de 24 de febrero de 1984** "*Por la cual se crea el Escalafón para todos los Médicos veterinarios que laboran en el país*", en efecto ha sido infringido de manera directa por falta de aplicación, pues es cierto que la doctora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, poseía estabilidad en el cargo ostentado por así habérselo otorgado, no sólo la Ley de escalafón en comento, sino, el haber ingresado al servicio público del Ministerio de Desarrollo Agropecuario en fiel cumplimiento de los requisitos y lineamientos existentes al tiempo de su ingreso en aquella **Ley (Especial) N°27 de 18 de octubre de 1957**, que si bien, más tarde fue derogada por la **Ley N°3 de 11 de enero de 1983**, ello no causó mayor conmoción, pues entre aquélla y ésta última tales requisitos y lineamientos persistieron. A ello se suma el hecho de haber laborado para tal entidad de manera continua y en condiciones de lealtad, moralidad y competencia, como se desprende de los antecedentes administrativos que forman parte probatoria integral de este proceso.

Para resolver la invocación de la supuesta infracción y/o violación de las normas de la **Ley N°9 de 20 de junio de 1994** "*Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa*", específicamente los artículos **152**, **153** y **155**, partiremos no solo tomando como referencia las exposiciones hechas en párrafos precedentes, sino, dejando constancia una vez más que no cabe duda que por el sólo hecho de la inexistencia de la debida adscripción de la doctora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, al sistema de Carrera Administrativa mediante el debido concurso de meritos, hace que pierda lugar la posibilidad de siquiera entrar a ver la supuesta infracción y/o violación alegada, pues ha quedado claro que aún cuando el Ministerio de Desarrollo Agropecuario sí consta adscrito al régimen de Carrera Administrativa desde el año 1998, si la referida ciudadana forma parte de una Ley especial como lo es la de las ciencias veterinarias, cuyos requisitos de ingresos, tal vez no tan completos como los que establece la Ley N°9 de 1994, fueron claros y cumplidos al tiempo de su ingreso a tal Ministerio el 1 de mayo de 1977; no tendría porque someterse a lineamientos de una Ley (de Carrera Administrativa) que nace a cerca de

dos (2) décadas posteriores a su ingreso al servicio de la administración pública como Médico Veterinario, sin que, en dado caso, se hubiere derogado taxativamente la precitada Ley N°3 de 1983. Es más, no es culpa de dicha funcionaria pública o administrada que el Estado, a través de sus Órganos no haya desarrollado, en este caso, la Carrera de las Ciencias de la Salud, por ende, no es viable pretender ahora cargarle semejante responsabilidad a quien actuó, cumplió con los requisitos existentes y se desempeñó de buena fe durante los más de veintinueve (29) de servicio prestados a tal entidad gubernamental.

También tenemos que se ha invocado como infringido el artículo **4** de 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*", tal artículo se dice que ha sido infringido en forma directa *por falta de aplicación*, de hecho, sostiene la parte actora que la Administración del **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, previo a la emisión del acto administrativo hoy demandado, ya tenía conocimiento de que ella padece de una de las enfermedades a que precisamente hace referencia la Ley en cuestión, ésta es, "**diabetes mellitus tipo II**" y, aún así, no buscó, ni obtuvo autorización judicial alguna de forma previa que le permitiera destituirle del cargo de **Médico Veterinario VI**, máxime cuando el artículo 1 de la citada Ley, establece que el trabajador en condiciones de salud como la de ella, tiene derecho a mantener sus puestos de trabajo en iguales condiciones a las que tuvieron antes de que se les dictara el diagnóstico médico referente a cualesquiera de las enfermedades que en tal Ley y precitado artículo (4) se listan.

Al respecto vale destacar que esta Magistratura es coincidente en señalar que la norma en cuestión, en efecto ha sido infringida y/o violada en forma directa por falta de aplicación, pues es claro que con la decisión adoptada por el entonces Presidente de la República y secundada por el entonces Ministro de Desarrollo Agropecuario, es decir, la de destituir a la doctora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, del cargo ejercido, a sabiendas de manera previa por así constar formalmente, tanto en los antecedentes administrativos de ésta, como en los anales de tal entidad con cerca de **siete (7) años**, que la misma ya padecía de **diabetes mellitus tipo II**, enfermedad ésta que, al día de hoy, se encuentra listada y constituye parte integral de algunas normas que conforman la precitada Ley (véase *las fojas 72, 147 a 150, 326 y 327 del Tomo I del Exp. Admtvo.*), constituye la violación invocada en el concepto anotado por la parte demandante en su libelo de demanda.

Antes de cerrar la presente explicación, 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.

Sin perjuicio de lo expuesto en este fallo, esta Sala no puede pasar por alto el hacer un llamado a todas las entidades públicas sin distingo alguno, para que den obligatorio cumplimiento al deber de motivar las resoluciones o actos administrativos que profieran; pues, en este caso, del acto administrativo que nos ocupa, se desprende claramente que esa tan elemental motivación de hecho y de derecho que se debió hacer lamentablemente no se efectuó.

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.

También les recordamos a todos los representantes y funcionarios de la administración pública que es su deber el ***someter sus actuaciones administrativas y procedimentales*** al régimen de que trata la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, modificada por la Ley N°45 de 27 de noviembre de 2000 (Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales) al tiempo de proferir su actos administrativos, máxime cuando dicha ley, entre su cúmulo de disposiciones, no escatimó en puntualizar en su artículo 37 que:

**... Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal**, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley. ***(El subrayado y la negrilla son de esta Sala)***.

En fin, lo procedente viene a ser la restitución del cargo ostentado por la *doctora YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ*, en los términos expuestos en la parte motiva de este fallo y como se verá en la parte resolutive del mismo.

**Decisión de la Sala:**

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°121, de 28 de agosto de 2006**, mismo que fue confirmado en todas sus partes, mediante **RESOLUCIÓN N°DAL-295-ADM-06 DE 28 DE DICIEMBRE DE 2006**, emitido por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, a través del entonces Presidente de la República y auspiciado por el entonces Ministro titular de dicha entidad y, su acto administrativo confirmatorio; con el cual se destituyó a la Doctora **YOLANDA ISABEL ROMERO LLORENTE de RODRÍGUEZ**, con cédula de identidad personal **N°8-166-697** y seguro social **N°201-0729**, del cargo de **Médico Veterinario VI**, según posición **N°1358**, Código **N°4031026**, **Planilla N°005**, **Partida N°0.10.0.1.001.03.06.001**, por el cual devengaba un salario mensual bruto de **Mil Seiscientos Sesenta Balboas con 00/100 (B/.1,660.00)**, desde el 1 de enero de 2003, tal como fuere resuelto mediante Decreto Ejecutivo N°77, de 17 de julio de 2003, citado en el Acta de Toma de Posesión que al efecto se suscribió y; en consecuencia, **ORDENA** el **REINTEGRO** de la referida funcionaria 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.

Notifíquese,



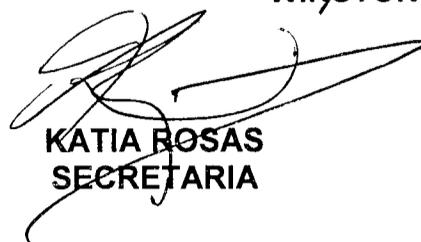
VICTOR L. BENAVIDES P.



ALEJANDRO MONCADA LUNA



WINSTON SPADAFORA F.



KATIA ROSAS  
SECRETARIA

