



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, nueve (09) de julio de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado Javier E. Rodríguez A., quien actúa en nombre y representación de la señora **SEMIDIA DEL ROSARIO MONTENEGRO RIOS**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto que la Sala Tercera declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 940 de 15 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Salud; y, en consecuencia, solicita se ordene el reintegro y el pago de los salarios dejados de percibir y, otros derechos que estima correspondientes.

I. ANTECEDENTES

En los hechos presentados por la apoderada especial de la accionante, se señala que la señora **SEMIDIA DEL ROSARIO MONTENEGRO RIOS**, inició labores en el Ministerio de Salud, desempeñándose, con honestidad, lealtad, competencia como Administrador I, en la Región de Salud de la provincia de Chiriquí, cargo que ocupó dentro de la Institución desde el día veinticuatro (24) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), hasta que fue desvinculada del puesto de trabajo por medio del Decreto de Personal No. 940 de 15 de octubre de 2019,

65
emitido por la entonces Ministra de Salud, que resolvió dejar sin efecto su nombramiento como servidora pública en dicha Entidad. (Cfr. fojas 1 y 2 del Expediente Judicial)

Destaca igualmente que, posterior a la notificación del Acto originario, en tiempo oportuno, presentó Recurso de Reconsideración, poniendo en conocimiento al Ministerio de Salud, que su poderdante padece de las enfermedades crónicas de lumbalgia, diabetes mellitus tipo II, hipertensión arterial, además de obesidad, rinitis alérgica, enfermedad diverticular del intestino; urticaria crónica idiopática y alergia respiratoria, por lo que considera que la misma estaba protegida por el Fuero de Estabilidad Laboral que le confiere la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley N° 25 de 19 de abril de 2018, "Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral"; sin embargo, la Administración mantuvo la remoción del cargo vulnerando los derechos que le brinda Ley. (Cfr. foja 5 del Expediente Judicial)

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

Del análisis del Expediente, se observa que la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación de los artículos 1, 2 y 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", modificada por la Ley N° 25 de 20 de abril de 2018, vigente al momento en que dieron los hechos.

En efecto, la parte actora aduce la infracción del artículo 1 de la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley N° 25 de 20 de abril de 2018, en concepto de violación directa, por omisión, por considerar que los padecimientos de salud, diagnósticos, tratamientos y, citas médicas a las que estaba sometida la señora **SEMIDIA DEL ROSARIO MONTENEGRO RIOS**, al momento de dictarse la Acción de personal impugnada, eran de conocimiento previo de la Institución

66

demandada y, reposan en el Expediente de Personal de la Dirección de Recursos Humanos de dicha Entidad, toda vez que, los mismos fueron acreditados mediante cinco (5) médicos de la Caja de Seguro Social desde el año dos mil diecisiete (2017), razón por la cual tiene derecho a mantener su puesto de trabajo. (Cfr. fojas 7 a 10 del Expediente Judicial)

Seguidamente, señala como infringido el artículo 2 de la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley N° 25 de 20 de abril de 2018, en concepto de violación directa, por omisión, toda vez que, a su entender el Acto acusado de ilegal fue emitido sin tomar en cuenta la existencia del diagnóstico de enfermedades crónicas antes indicadas y, del Fuero de Protección a la Estabilidad Laboral que ampara a la demandante dada la condición de salud. (Cfr. fojas 10 y 11 del Expediente Judicial)

De igual forma, advirtió que la infracción del 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", modificada por la Ley N° 25 de 20 de abril de 2018, ha sido infringido en concepto de violación directa, por comisión, por considerar que la Entidad al emitir la Decisión Administrativa acusada de ilegal, desconoció totalmente la obligación de obtener una Autorización Judicial previa para separar de su puesto de trabajo a un funcionario amparado bajo el Fuero de Protección a la Estabilidad Laboral, además, que en la misma no se invoca ninguna causal de despido que justifique el haber cesado en su cargo a la activadora judicial. (Cfr. fojas 12 a 14 del Expediente Judicial)

En igual sentido, señala la parte actora que intentó por todos los medios que la Administración comprendiera la situación jurídica, mas no fue posible lograr el reintegro, por lo que ha recurrido a esta vía jurisdiccional.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

Visible a fojas 22 a 25 del Expediente Judicial, consta el Informe Explicativo de Conducta rendido por el Ministro de Salud, referente a la emisión del Acto administrativo demandado, en el que señaló, lo siguiente:

"(...)

La señora Montenegro desde la fecha en que fue reincorporada a su cargo hasta la actualidad no ha aportado al expediente de personal que consta en el Ministerio de Salud pruebas que nos permitan reconocer que se encuentra amparada por alguna Ley especial o que pertenezca a la Carrera Administrativa.

Al respecto consideramos pertinente agregar que el estatus de los funcionarios dentro de las instituciones públicas está regulado por la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, reglamentada, mediante Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, con las modificaciones dispuestas en la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, disposiciones que son de estricto cumplimiento para la verificación de los derechos y deberes de los servidores públicos con la Administración Pública.

En ese orden de ideas, podemos señalar que la estabilidad laboral de los funcionarios públicos y su ingreso a la Carrera Administrativa depende del cumplimiento de los procedimientos establecidos en el Título V, Capítulo I, Sección 1ª Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994.

Para lo cual, la precitada norma en el artículo 55 establece los instrumentos de elección que son: **'curso de antecedentes, exámenes de libre oposición, las evaluaciones de ingreso y cualquier combinación de las anteriores'** y, en el artículo 64 se dispone del procedimiento ordinario de ingreso en el que se contemplan dos etapas a saber: **'curso de antecedentes o examen de libre oposición'** y **'evaluación de ingreso'**.

En el caso específico de la señora SEMIDIA MONTENEGRO, ingresó a la institución dentro de los funcionarios que no pertenecer a la Carrera Administrativa y durante el tiempo que desempeñó el cargo asignado dentro del Ministerio de Salud no existe constancia dentro de su expediente que demuestre que haya participado en alguno de los procedimientos contemplados en el artículo 55 de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994; por lo tanto, según el glosario contenido en el artículo 2, numeral 47, su estatus dentro de la institución era de "servidor público que no son de carrera", específicamente en la denominación de libre remoción y nombramiento, que según el numeral 49 de la misma excerta legal se define como: **'aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza acarree la remoción del puesto que ocupan'**.

En ese sentido, amparados en el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá y con estricto apego a lo contemplado en los artículos 629 y 794 del Código Administrativo, se **dejó sin efecto el nombramiento** de la señora SEMIDIA MONTENEGRO, por medio del Decreto Personal No. 940 de 15 de octubre de 2020, toda vez que la prenombrada no comprobó que se encontraba acreditada como servidor público sujeto a una carrera administrativa, Ley especial o carrera pública establecida en la Constitución Política de la República de Panamá.

(...)."

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal No. 1249 de 19 noviembre de 2020, visible a fojas 26 a 33 del Expediente Judicial, solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que denieguen las pretensiones formuladas por la actora, por considerar que no le asiste el derecho invocado, por razón que para poder acceder a la protección laboral que se brinda a los servidores públicos incluidos en esta categoría, es necesario que el solicitante cumpla con los requerimientos estipulados en la Ley, los cuales no han sido acreditados en el negocio bajo estudio.

En ese sentido, sostiene el Representante del Ministerio Público que la Autoridad nominadora removió a la señora **SEMIDIA DEL ROSARIO MONTENEGRO RIOS**, del cargo de Administrador I, en el Ministerio de Salud, recurriendo para ello a la facultad discrecional que le otorga la Ley para remover a los servidores públicos de la Institución que estén a su disposición.

Manifiesta que si bien los documentos médicos aportados por la accionante indican que padece de distintas afecciones, lo cierto es que no se desprende que las mismas produzcan una discapacidad laboral; es decir, que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo, para poder acceder al Fuero de Estabilidad Laboral que aduce le ampara.

Añade, que la activadora judicial, no logró probar antes de que se dictara el Decreto de Personal que dejó sin efecto su nombramiento y, en los términos que contempla la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, que las enfermedades crónicas que dice padecer requieran de una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que la ex servidora se encuentre mermada en el desenvolvimiento rutinario y laboral.

Seguidamente, señala que la Entidad cumplió con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el Decreto de Personal No. 940 de 15 de octubre de 2019, emitido por la entonces Ministra de Salud, se establece

de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la Institución, y que ello obedece a la facultad discrecional que la Ley le otorga a la Autoridad nominadora prevista el artículo 300 de la Constitución Política, numeral 18, del artículo 629 del Código Administrativo, para remover a los servidores públicos que carezcan de estabilidad en el cargo no requiriendo un Procedimiento Administrativo Sancionador, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a las Garantías Judiciales, al no estar la funcionaria amparada bajo el sistema de Carrera Administrativa, así como a algún Régimen Laboral Especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante la Vista No. 157 de 15 de febrero de 2021, el Procurador de la Administración, reitera los descargos efectuados en la Vista Fiscal No. 1249 de 19 noviembre de 2020, sin mayores variantes, destacando que, a lo largo del Procedimiento Administrativo previo, la ex servidora, no acreditó que estuviera amparada en el Régimen de Carrera Administrativa o de alguna Ley especial, razón por la cual peticona a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No. 940 de 15 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Salud, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones efectuadas por la parte actora.

Por su parte, el apoderado judicial de la señora **SEMIDIA DEL ROSARIO MONTENEGRO RIOS**, no presentó alegatos de conclusión.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos Procesos, la Sala Tercera pasar a dirimir el fondo del negocio jurídico en estudio.

COMPETENCIA

Esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción promovida por la señora **SEMIDIA DEL ROSARIO MONTENEGRO RIOS**, en calidad de ex servidora pública del Ministerio de Salud, a través de su representante judicial, con

fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA

En el caso que nos ocupa, la demandante es una persona natural que comparece en defensa de un interés particular en contra el Decreto de Personal No. 940 de 15 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Salud, así como su acto confirmatorio, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la Acción que ocupa nuestra atención.

Por otro lado, el Ministerio de Salud, expidió el Acto Administrativo demandado, Entidad del Estado, en ejercicio de sus atribuciones, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción bajo estudio.

En el negocio jurídico en referencia, el Procurador de la Administración actúa en defensa de los intereses de la Entidad demandada.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA

Una vez examinado detenidamente el contenido de las normas y argumentos en que se apoya la parte demandante y la demandada, los mismos serán analizados, de la manera siguiente.

En el marco de lo antes indicado, y adentrándonos al estudio de la legalidad del Acto impugnado, debe determinarse, inicialmente, la condición laboral de la señora **SEMIDIA DEL ROSARIO MONTENEGRO RIOS**, a propósito de comprobar si la misma se encontraba favorecida por algún Régimen de estabilidad, a causa de los planteamientos expuestos.

Por tanto, esta Sala prosigue a analizar en primera instancia, la pretensión de anulación del Decreto de Personal No. 940 de 15 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Salud, en torno al cargo de violación al derecho a la estabilidad y, en virtud de las enfermedades que advierte padecer la demandante, las cuales son: **Lumbalgia crónica, diabetes mellitus tipo II, hipertensión arterial, además de**