



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015).

VISTOS:

El licenciado Jorge Luis García, en representación de Alipio Castro Villarreal, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo No. 465 de 27 de diciembre de 2010, dictado por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

I. ANTECEDENTES.

En los hechos presentados por el apoderado judicial del demandante se señala que el señor Alipio Castro Villarreal sufre de una enfermedad crónica, degenerativa y/o involutiva, tal como lo reconoce y certificó la entidad demandada y cuyo diagnóstico de diabetes, le otorgan los beneficios por su condición, atendiendo a las leyes que regulan la materia.

Manifiesta que, a pesar de su enfermedad trabajó dentro del marco de la eficiencia, dado que conoce el trabajo agrícola circunscrito a la región donde trabaja, lo que permite a la institución adentrarse en la comunidad y en los

problemas que enfrenta la producción agropecuaria y, la honradez, que se desprende de su expediente laboral y su hoja de vida.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA

VIOLACIÓN. Del estudio del expediente se observa que, la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación directa por omisión de las normas siguientes:

- Ley N° 59 de 2005, protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.
 - artículo 1 (derecho a la igualdad de condiciones para las personas que padezcan enfermedades crónicas involutivas o degenerativas).
 - artículo 2 (prohibición de invocar como causal de despido el padecimiento de enfermedad crónica, involutivas y/o degenerativa).
 - artículo 4 (procedimiento para destituir a una persona protegida por la ley 59 de 2005).
 - artículo 5 (certificación para acreditar la condición física o mental discapacitante).
- Ley 42 de 27 de agosto de 1999, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.
 - artículo 43 (derechos del trabajador discapacitado).
- Ley 25 de 10 de julio de 2007, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, adoptadas en Nueva York, por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.
 - artículo 27 (igualdad de condiciones laborales).

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

1. Al padecer de diabetes, enfermedad crónica degenerativa discapacitante, de la cual la institución demandada tenía conocimiento y reconoce, sin embargo es destituido sin causa alguna.
2. Se le desconoció el derecho a la estabilidad laboral por estar padeciendo de una enfermedad crónica degenerativa, dado que solamente podía ser destituido por una causal establecida en la ley.
3. El acto denota una especie de discriminación al no aplicar las disposiciones favorables a personas con discapacidad o que padezcan de enfermedades crónicas.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

A fojas 74 a 75 del expediente, figura el informe explicativo de conducta, rendido por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, mediante Nota N° DMN-1747-2012 de 6 de junio de 2012, en el que se manifiesta que el señor Alipio Castro Villarreal era un funcionario de libre nombramiento y remoción, ya que no consta en el expediente certificación alguna proferida por la Comisión Interdisciplinaria que señale el padecimiento crónico del accionante, tal como lo dictamina el artículo 5 de la ley 59 de 2005, modificado por la ley 4 de 2010, que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, y tampoco se encontraba amparado por ninguna carrera especial ni administrativa, por lo que no se encontraba amparado por el derecho a la estabilidad.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal No. 436 de 3 de septiembre de 2012, visible a fojas 76 a 86 del dossier, le solicita a los Magistrados, que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que denieguen las pretensiones formuladas por el demandante, pues no le asiste el derecho invocado en este caso.

Sustenta el Procurador de la Administración su opinión en que, la destitución del señor Alipio Castro Villarreal, obedece a la facultad discrecional

de la autoridad nominadora dada su condición de funcionario de libre nombramiento y remoción.

Manifiesta que, el demandante no ha acreditado ante la entidad demandada su condición de paciente con enfermedad crónica que alega padecer, toda vez que al momento de su destitución, mantenía una condición médica que no le impedía desempeñarse en el cargo del cual fue destituido, por lo que no se enmarca dentro de la definición conceptual de "discapacidad", contenida en el artículo 3 de la ley 42 de 1999. De igual forma, alega que en el expediente de personal no existe documentación alguna que proveniente de la Comisión Interdisciplinaria creada por la ley 59 de 2005, en la que se certifique su padecimiento crónico, razón por la cual la entidad demandada, no tenía la obligación de reconocer la protección especial contemplada en la ley y, tampoco tenía la certeza de que el accionante podía encontrarse ubicado dentro de la categoría de personas que padezcan enfermedad discapacitante, amparado por el derecho a la estabilidad y las protecciones que se encuentran en la legislación vigente.

Por último, sostiene que las pruebas que versan sobre la enfermedad del demandante, fueron presentadas en copia simple, lo que contraviene el artículo 833 del Código Judicial y por lo cual, carece de todo valor procesal y probatorio.

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

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

Alipio Castro Villarreal, que siente su derecho afectado por el Decreto Ejecutivo No. 465 de 27 de diciembre de 2010, mediante la cual se le destituye del cargo de Secretario II, estando legitimado activamente, presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala, entidad competente para conocer de este negocio de conformidad con el artículo 97 del Código Judicial, para que se declare nula dicha resolución, emitida por el

Ministerio de Desarrollo Agropecuario, institución que ejerce la legitimación pasiva.

Adentrándonos al análisis de fondo de la presente demanda, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto impugnado, con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega violación a la estabilidad laboral de la que gozaba, en base a la protección establecida en la Ley 59 de 2005, la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, y la Ley 25 de 10 de julio de 2007, para los funcionarios que padecen de una enfermedad discapacitante. Para ello, previamente debe determinarse si efectivamente gozaba del derecho a la estabilidad al momento de su destitución.

En primera instancia, observa la Sala que el accionante alega que es un funcionario que padece de una enfermedad crónica (diabetes mellitus II), diagnosticada durante el tiempo que laboraba en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, situación que vulnera la protección otorgada a personas que padezcan de enfermedades que causen discapacidad laboral.

En este sentido la Ley 59 de 2005, 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.

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”

Por un lado, lo anterior implica que, al señor Alipio Castro Villarreal, al estar amparado por la ley en comento, solo podía ser destituido en base a una casual de destitución; y la administración debía cumplir con el debido procedimiento disciplinario para remover del cargo al demandante.

Por otro lado, la entidad demandada alega que, el demandante, no ha aportado certificación expedida por una comisión interdisciplinaria que acredite que padece de una enfermedad que pueda causar discapacidad laboral protegida por la ley 59 de 2005, y al no encontrarse acreditada la discapacidad alegada, procedió a emitir el acto impugnado en base a la facultad discrecional del Ministro de la institución demandada.

Sin embargo, de las constancias procesales, y las pruebas admitidas en el proceso, ha quedado en evidencia que el señor Alipio Castro Villarreal padece de una enfermedad crónica denominada Diabetes Mellitus II, tal como consta en certificación médica del Dr. Javier Banisa V. (Expediente Administrativo aportado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario).

Igualmente se observa que, en la Nota OIRH-0587-10 de 31 de agosto de 2010, en el que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, manifiesta tener conocimiento que el recurrente, padece de una enfermedad crónica listada en el artículo 2 de la ley 59 de 2006, que dicta normas de protección a las personas

con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral y, le otorga 144 horas adicionales para las citas, tratamientos y servicios relacionados con su enfermedad. (Crf fojas 98 y 100 del expediente judicial).

Sin menoscabo de lo anterior, también consta en los antecedentes aportado por la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, receta médica emitida por el mismo Dr. Javier Banisa, en la que manifiesta que el señor Alipio Castro Villarreal es paciente diabético.

Siendo el señor Alipio Castro Villarreal, de aquellos funcionarios públicos, no regidos por la Ley de Carrera Administrativa y dado 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 59 de 2005.

En cuanto a lo anotado, podemos decir que en el caso que nos ocupa, a pesar de que la Ley 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 del señor Alipio Castro Villarreal el Ministerio de Desarrollo Agropecuario hubiere conformado tal comisión.

En este sentido dada la condición de salud y lo expuesto en la precitada Ley 59 de 2005, esto es que, pese a que se invocara que la destitución, no es producto de la existencia de la enfermedad denominada diabetes mellitus, sino que obedece a la potestad de la autoridad nominadora para destituirlo libremente de su cargo, la misma desconoce la protección que ampara al señor Alipio Castro Villarreal, por la que se exige que el acto de destitución deba ser

motivado por una causal de destitución debidamente comprobada.

Así las cosas, lo procedente es declarar que es ilegal el Decreto Ejecutivo No. 465 de 27 de diciembre de 2010 y, por ende, así lo deje plasmado, como en efecto lo hará seguidamente.

Por las razones expuestas, se encuentran probados los cargos de violación alegados por la parte actora de los artículos 4 y 5 de la ley 59 de 2005.

Con relación a los demás cargos de violaciones, presentados por la parte actora, esta Sala por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad de la medida disciplinaria aplicada al señor Alipio Castro Villarreal, no se pronuncia al respecto.

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por el señor Alipio Castro Villarreal, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.

La sentencia del 2 de febrero de 2009, al respecto indica:

“...Tenemos entonces, que con la presente acción contenciosa la entidad que emite el acto, en ejercicio de la facultad que le ha sido otorgada por Ley para anular sus propios actos cuando estos hayan sido emitidos en su perjuicio y sin sustento jurídico, solicita la nulidad de la Resolución No. 073-2003 de 6 de

febrero de 2003, a razón de que la Ley Orgánica que regula su funcionamiento, no ha contemplado el pago de salarios caídos. En consecuencia, la Sala observa que para la expedición del acto impugnado, ha sido aplicada una norma reglamentaria interna de la Caja de Seguro Social, que de ninguna manera puede superar el imperio legal.

Siendo así, corresponde a este Tribunal ser consistente con el criterio sostenido a través de reiterada jurisprudencia, inclusive la citada por la Procuraduría de la Administración mediante Vista No. 684-07 de 24 de septiembre de 2007, y en ese sentido concluye, que con la emisión de la resolución acusada se ha infringido el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que dispone que las actuaciones de los servidores públicos deben realizarse en estricto apego al principio de legalidad, debiendo encontrar sustento jurídico en la ley formal, lo que no ha sido acatado con la emisión del acto impugnado.

La inobservancia de la disposición legal referida, se concentra en la orden contenida en la Resolución No. 073-2003 de 6 de febrero de 2003, de pagar salarios caídos a favor de LUIS ALBERTO LEE ORTEGA, en ausencia de una ley que justifique tal actuación, por cuanto esta es una prerrogativa a favor de los funcionarios de la Caja de Seguro Social que no puede ser dispuesta a través de un mero acto administrativo como ha sido el caso.

Sobre los planteamientos expuestos, la Sala considera que las violaciones endilgadas han sido comprobadas, y por tanto le es dable acceder a la pretensión de la parte demandante.

En mérito de 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 NULA POR ILEGAL la Resolución N° 073-2003 de 6 de febrero de 2003, expedida por el Director General de la Caja de Seguro, mediante el cual se ordena el pago a favor de LUIS ALBERTO LEE ORTEGA, de salarios dejados de percibir en el periodo comprendido entre el momento de su destitución y la fecha de su reintegro.”

En cuanto al tema de los salarios caídos la sentencia de 19 de noviembre de 2004 señala lo siguiente:

“...Por último, y en relación a los salarios dejados de percibir por el señor De León, esta Sala estima que, lamentablemente, los mismos no pueden ser retribuidos en virtud de que para que esto sea viable, debe ser dictaminado expresamente por la Ley. En este sentido, el Reglamento de la Carrera sí contempla el pago de salarios caídos dentro de un proceso disciplinario, pero el caso en estudio no aplica a dicho

135

supuesto, por lo que la petición debe ser denegada. Así se señaló en sentencia de 27 de agosto de 2004: "Acerca de la pretensión contenida en el libelo de demanda sobre el pago de salarios caídos, la Sala no puede acceder a la misma, toda vez que ha sido el criterio constante de que sin un basamento jurídico con jerarquía de Ley, no es posible reconocer un derecho a favor de un servidor del Estado, ya que los derechos y obligaciones de éstos de conformidad con el artículo 297 de la Constitución, serán determinados en la Ley, y en la Ley 20 de 1983 no existe disposición alguna que habilite el pago del sueldo dejado de percibir durante el término en que ha permanecido removido de su puesto, por destitución, el respectivo servidor público, por ende, como fue dicho, no es viable resolver favorablemente esta petición."

En virtud de lo anterior, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SON ILEGALES la Resolución No. 2-07-34-2002 del 15 de enero de 2002 y su acto confirmatorio, dictada por el Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, ORDENA el reintegro del señor Gustabino De León al cargo de CONTADOR III SUPERVISOR en la Extensión de Tocumen, Departamento de Contabilidad de la Universidad Tecnológica de Panamá, con igual salario al devengado hasta el día de su separación y NIEGA las demás pretensiones esgrimidas por el Lcdo. Figueroa."

Del examen integro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva al principio de legalidad en los actos de la administrativos, que al no existir normal legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios del Ministerio de Desarrollo Agropecuario destituidos y luego reintegrados a sus cargos, dicha institución no está obligada al pago de los salarios caídos en esas circunstancias y en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance se ha solicitado.

Como hemos podido observar en el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita el actor.

En atención de las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la nulidad del acto demandado, y acceder a la pretensión de reintegro del señor Alipio Castro Villarreal, no obstante la pretensión de los salarios dejados de percibir no resulta procedente.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** que son ilegales, el Decreto Ejecutivo No. 465 de 27 de diciembre de 2010, y su acto confirmatorio, ambos emitidos por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y, **ORDENA** al Ministerio de Desarrollo Agropecuario que reintegre al señor **ALIPIO CASTRO VILLARREAL**, con cédula de identidad personal No. 6-46-564, en el cargo que desempeñaba en el momento en que se hizo efectiva su destitución o a otro cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo a la estructura de la institución; y **NIEGA** las demás pretensiones esgrimidas por el demandante.

Notifíquese.


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


VÍCTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Superior de Justicia
NOTIFICASE HOY 12 de febrero
DE 2015 A las 3:00
DE LA tarde Proveedor de la
Administración

[Handwritten Signature]

Notificación de la Corte Superior de Justicia
ante el Jefe de Oficina 470
a las 4:00 de la tarde
del 6 de febrero 2015

[Handwritten Signature]