



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, quince (15) de octubre de dos mil quince (2015)

VISTOS:

El licenciado Ricardo Rodríguez, quien actúa en representación de Ricardo Rodríguez Martínez, ha presentado demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 116 de 9 de agosto de 2010, dictada por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, el acto confirmatorio; y en consecuencia, solicita se ordene el reintegro y el pago de los salarios dejados de percibir.

I. ANTECEDENTES.

En los hechos presentados, se señala que el señor Ricardo Rodríguez Martínez fue nombrado en la institución demandada el 8 de abril de 2010, en el cargo de inspector de recursos marinos y, designado a la Dirección de Inspección y Control, donde fungió como notificador para los procesos

sancionatorios por infracciones a las legislaciones que preservan los recursos marinos.

Manifiesta que, dentro del expediente que se le confeccionó en la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, se aportó una copia del informe clínico No. PJJVZ-DM-657-09 de 9 de octubre de 2009, emitido por la Policlínica Dr. J.J. Vallarino de la Caja de Seguro Social, en el cual se constata que es un paciente diabético e hipertenso, situación que lo hizo poder acogerse a programas de bienestar social de la institución, en atención a su discapacidad laboral parcial.

Sostiene que, el señor Ricardo Rodríguez Martínez fue destituido del cargo el 30 de junio de 2010, y luego reintegrado con el debido pago de los salarios caídos, al examinar las circunstancias contenidas en el recurso de reconsideración que interpuso, en cuanto a la discapacidad médica laboral del recurrente y el estado médico de su hija, por quemaduras, no obstante, mediante la Resolución Administrativa No. 116 de 9 de agosto de 2010, fue destituido nuevamente sin dar respuesta al recurso de apelación presentado contra este último acto, incurriendo en un silencio administrativo.

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

De un estudio del expediente se observa que, la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación de las normas siguientes:

- Ley N° 59 de 2005, que adopta normas de 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), en concepto de violación directa por omisión.

- artículo 2 (prohibición de invocar como causal de despido el padecimiento de enfermedad crónica, involutivas y/o degenerativa), en concepto de violación directa por omisión.
- Artículo 3 (prohibición de discriminar al trabajador que padezca de una enfermedad que produzca discapacidad laboral), en concepto de violación directa por comisión.
- artículo 4 (procedimiento para destituir a una persona protegida por la ley 59 de 2005), en violación directa por omisión.

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

1. Se destituyó al señor Ricardo Rodríguez, a pesar de tener pleno conocimiento de su condición como persona que padece de enfermedades crónicas, que en su caso son diabetes mellitus y hipertensión arterial, lo que es un hecho discriminatorio de su condición, alegando que su informe clínico carece de valor probatorio, al no estar debidamente autenticado.
2. Violación del debido procedimiento sancionador, toda vez que la Autoridad demandada no cuenta con una autorización judicial, necesaria para la emisión del acto.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

A foja 116 del expediente, figura la Nota N° OIRH-089-2014 de 19 de septiembre de 2014, emitida por la jefa de Recursos Humanos de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, en el que señala que al no contar con un Administrador General, Sub-Administrador General o Secretario General, no puede remitirnos el informe explicativo de conducta correspondiente al caso.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante Vista Fiscal N° 694 de 17 de diciembre de 2014, visible a fojas 117 a 122 del dossier, 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 recurrente, ya que no le asiste el derecho invocado en este caso.

En cuanto al desconocimiento de la estabilidad que alega amparaba al accionante, por padecer de una enfermedad prevista en la ley, manifiesta que, los documentos aportados para este fin carecen de valor probatorio, al ser presentados en copias simples, razón por la cual, no consta que haya acreditado la condición que señala padecer, de ahí que no se encuentra acreditado ni certificado de manera idónea que la enfermedad que padece el señor Ricardo Rodríguez Martínez le produzca una discapacidad para desempeñar sus funciones.

Sostiene que, tampoco existe constancia de la presentación del documento idóneo, previsto en el artículo 5 de la ley 59 de 2005, es decir, de una certificación emitida por una comisión interdisciplinaria, nombrada para tal fin; por lo que la autoridad nominadora en uso de la facultad discrecional destituye al funcionario, conforme lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 21 de la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006, Orgánica de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá.

En base a lo anterior, considera que no era necesario que la autoridad nominadora recurriera al uso de una causal de carácter disciplinario, ya que bastaba con notificarlo de la resolución acusada y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como ocurrió en la vía gubernativa.

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

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

El señor Ricardo Rodríguez Martínez, que siente su derecho afectado por la Resolución Administrativa No. 116 de 9 de agosto de 2010, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala, Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial, para que se declare nula la resolución emitida por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, institución que ejerce la legitimación pasiva.

En razón de lo expuesto, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto impugnado, con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega que se le desconoce el derecho a la estabilidad por padecer de distintas enfermedades crónicas; y la falta al debido proceso, toda vez que la Autoridad demandada no cuenta con una autorización judicial, necesaria para la emisión del acto.

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

En este sentido el artículo 2 de la Ley 59 de 2005, que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral en su parte medular, dispone lo siguiente:

“Artículo 2. El padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como una causal de despido por las instituciones públicas ni por los empleadores particulares, si el trabajador cumple con los requisitos para mantenerse laborando en un cargo que sea compatible con su

jerarquía, fuerza, aptitudes, preparación, destreza y con su nueva condición.

Parágrafo. Para los efectos de esta Ley, las enfermedades crónicas, involutivas y degenerativas se entenderán así:

1. Enfermedades crónicas. Son las que, una vez diagnosticadas, su tratamiento, que va más allá de los tres meses, es solo paliativo y no curativo, lo que lleva implícita la cronicidad, entre ellas, **diabetes mellitus**, lesiones tumorales malignas (cáncer), **hipertensión arterial** y síndrome de inmunodeficiencia adquirida.
2. Enfermedades involutivas. Son las que antagonizan el proceso natural evolutivo del ser humano y se convierten en procesos consuntivos del organismo, tales como esclerosis múltiple, esclerodermia y miopatías del adulto.
3. Enfermedades degenerativas. Son aquellos procesos nosológicos que ocasionan fenómenos de desgaste y deterioro progresivo de las actividades del hombre, tales como osteoartritis, artritis reumatoide, enfermedades degenerativas del sistema nervioso central y periférico, enfermedades desmielinisantes del sistema nervioso central y periférico.” (lo resaltado es de esta Sala).

De las pruebas aportadas y admitidas en el proceso, se observa a foja 139 del expediente administrativo que sirva de antecedente, que mediante la Certificación DM-PJJVZ-778-2011 de 14 de octubre de 2011, los Doctores Julio Portugal, con Código 4982 y Registro 2513 y la Directora Médica, Dra. Mabel de González de la Policlínica Dr. J.J. Vallarino Z. de la Caja de Seguro Social, constatan que el señor Ricardo Rodríguez, se atiende en dicha Policlínica por los siguientes diagnósticos:

Diabetes Mellitus Tipo 2
Hipertensión Arterial
Espolón Calcáneo

De igual forma, recomienda al señor Ricardo Rodríguez, los siguiente:

“Control de Glicemia cada semana
Control de Peso
Reubicación Laboral y no exponer en la vía pública al sol”

De igual manera, mediante los informes clínicos No. PJJVZ-DM-657-09 de 9 de octubre de 2009 y informe clínico No. DM-PJJVZ-708-10 de 31 de agosto de 2010, visibles a fojas 117 y 89 del expediente administrativo; los

Doctores Julio Portugal, con Código 4982 y Registro 2513 y la Directora Médica, Dra. Mabel de González de la Policlínica Dr. J.J. Vallarino Z. de la Caja de Seguro Social, reiteran la información contenida en la Certificación DM-PJJVZ-778-2011 de 14 de octubre de 2011.

De lo anterior se concluye, que el señor Ricardo Rodríguez Martínez mantiene una condición médica discapacitante, que lo limitan en sus actividades diarias, tal como consta en los informes clínicos y la certificación medica elaborada por los Doctores Julio Portugal y la Dra. Mabel González; documentación que se le presentó a la institución demandada.

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 Ricardo Rodríguez Martínez se 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 enfermedades que padece el demandante, sino que obedece a la potestad de la autoridad nominadora para destituirlo libremente de su cargo, la misma desconoce el derecho a la estabilidad que lo ampara, por lo que se exige que el acto de destitución deba ser motivado por una causal de destitución debidamente comprobada.

Por las razones expuestas, se encuentra probado el cargo de violación alegado por la parte actora y contenido en el artículo 4 de la ley 59 de 2005, ya que se le remueve del cargo sin seguirle un procedimiento disciplinario previo, en base a una causal de destitución comprobada, al ser un funcionario que padece de varias enfermedades crónicas, denominadas diabetes mellitus Tipo 2 y hipertensión arterial.

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

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por el señor Ricardo Rodríguez Martínez, 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.

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

"...Por último, y en relación a los salarios dejados de percibir por el señor De León, esta Sala estima que, lamentablemente, los mismos no pueden ser retribuidos en virtud de que para que esto sea viable, debe ser dictaminado expresamente por la Ley. En este sentido, el Reglamento de la Carrera sí contempla el pago de salarios caídos dentro de un proceso disciplinario, pero el caso en estudio no aplica a dicho supuesto, por lo que la petición debe ser denegada. Así se señaló en sentencia de 27 de agosto de 2004: "Acercas 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."

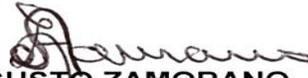
Del examen integro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva al principio de legalidad en los actos administrativos, que al no existir norma legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá 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 Ricardo Rodríguez Martínez, 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, la Resolución Administrativa No. 116 de 9 de agosto de 2010 y su acto confirmatorio, ambos emitidos por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y, **ORDENA** el reintegro del señor **RICARDO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ**, con cédula de identidad personal No. 8-351-66, 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



NELLY CEDEÑO DE PAREDES
MAGISTRADA



EFREN C. TELLO C.
MAGISTRADO



KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
 NOTIFIQUESE HOY _____ DE _____
 DE _____ A LAS _____
 DE LA _____ A _____
