



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL

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

Panamá, seis (6) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

**VISTOS:**

La licenciada Gisela Tello de Flores, actuando en nombre y representación de la señora Emelina Elpidia Díaz Peralta ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la Resolución No.012- de 30 de junio de 2014, emitida por el Juzgado Primero Agrario de la Provincia de Herrera, el acto confirmatorio; y en consecuencia, solicita se ordene el reintegro, el pago de los salarios dejados de percibir, y el pago de décimo tercer mes y vacaciones hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro.

**I. ANTECEDENTES.**

En los hechos presentados por la apoderada judicial de la accionante, se señala que, el Juzgado Primero Agrario de la Provincia de Herrera, con fundamento en la denuncia presentada por la señora Paula Maure Mudarra, inició un procedimiento disciplinario en contra de la señora Emelina Elpidia Díaz Peralta, quien ocupa un cargo interino de libre nombramiento y remoción en el Órgano Judicial, como trabajadora manual II, por lo que sólo bastaba con ejercer la facultad discrecional de la autoridad nominadora para removerla del cargo, sin necesidad de realizar un procedimiento disciplinario para tal fin.

Manifiesta que, la señora Emelina Elpidia Díaz Peralta, contaba con diez (10) años en la institución, ostentando un estatus que no era de carrera judicial, por lo que su estadía en la entidad dependía de la potestad discrecional de la autoridad nominadora, al tratarse de una funcionaria que no contaba con el derecho a la estabilidad laboral, sino que era de libre nombramiento y remoción.

Sostiene que, al iniciarse un procedimiento disciplinario en su contra debió hacerse uso progresivo de las sanciones, aparte que no se debía aplicar normas de carrera judicial al caso sino de la ley 38 de 2000, en un procedimiento en el que se observan varias irregularidades, además de que no se acreditaron las faltas perseguidas.

Por último, alega que la Emelina Elpidia Díaz Peralta padece de varias enfermedades crónicas, las cuales son diabetes mellitus II e hipertensión arterial. Razón por la cual, mantiene un fuero especial de estabilidad en el cargo amparada por la ley 59 de 2005.

## **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 directa por omisión de las normas siguientes:

- **Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general:**
  - artículo 34 (principios que fundamentan la actuación pública).
  - artículo 80 (tramitación de las consultas, denuncias o quejas ante autoridad administrativa de conformidad con la ley 38 de 2000).
  - artículo 86 (tramitación de las denuncias o quejas ante autoridad administrativa).
  - artículo 88 (término de investigación de una denuncia o queja).

- **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 2 (prohibición de invocar como causal de despido el padecimiento de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa).
- **Código Judicial:**
  - artículo 290 (sobre el procedimiento disciplinario).
  - artículo 298 (correcciones disciplinarias aplicables a los subalternos por la autoridad nominadora).

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

1. Violación al debido proceso, al omitirse la realización de un procedimiento disciplinario, en base a la ley 38 de 2000, por tratarse de una funcionaria de libre nombramiento y remoción.
2. No se le permitió ser oída dentro del proceso disciplinario, incumpliendo con el derecho al contradictorio de la funcionaria acusada.
3. La Administración se excedió del término de investigación de las faltas.
4. Se realiza una notificación distinta a la establecida en la ley.
5. Se viola el proceso disciplinario para aplicar correcciones a los funcionarios judiciales, ya que no se ciñó a derecho destituyendo a la señora Emelina Elpidia Díaz Peralta, en base a sanciones disciplinarias violatorias a sus garantías.
6. Se desconoce el derecho a la estabilidad que le amparaba, al padecer de varias enfermedades crónicas, situación que era de pleno conocimiento de la Juez Primera de Agraria de la provincia de Herrera, pues dicha condición llevaba a la funcionaria a ausentarse de su puesto de trabajo en reiteradas ocasiones, por motivos de salud.

### **III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.**

A fojas 31 a 35 del expediente contentivo, figura el informe de conducta remitido por la entidad demandada, que señala que con base en la queja presentada por la señora Paula Maure Mudarra contra la funcionaria señora Emelina Elpidia Díaz Peralta por posibles actos irregulares al abordar a varios abogados que tramitan en el Juzgado Primero Agrario de la Provincia de Herrera, se inició un procedimiento disciplinario con el fin de investigar la seriedad de los señalamientos hechos por la denunciante, y a su vez, brindarle a la servidora pública la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, de ser escuchada y aportar pruebas, mismo que culminó dejando sin efecto el nombramiento de la acusada, quien realizaba un trabajo inconstante en la entidad, aparte de abordar a los usuarios del juzgado en forma reiterativa en horas laborales y fuera de estas.

Manifiesta que, las enfermedades que alega padecer la demandante no fueron objeto del proceso disciplinario que se le siguió y tampoco incidieron en el desarrollo del mismo ni en la decisión adoptada.

Sostiene que, se le aplicó una medida disciplinaria a la ex-funcionaria, con fundamento en una causal de destitución debidamente comprobada, lo cual es conforme a lo establecido en el numeral 4 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.

Alega que, a pesar de tratarse de una servidora pública de libre nombramiento y remoción que estaba bajo la potestad discrecional de la autoridad nominadora, se le siguió un procedimiento disciplinario por la gravedad de las faltas de las que se le vinculaba. Además de otras conductas no relacionadas que ponen en tela de duda la transparencia, imparcialidad y la honestidad de la administración de justicia en general.

### **IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El Procurador de la Administración mediante su Vista Fiscal No. 921 de 7 de octubre de 2015, visible a fojas 57 a 63 del dossier, les 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 accionante, pues no le asiste el derecho invocado en este caso.

Manifiesta que, a la señora Emelina Elpidia Díaz Peralta se le siguió un procedimiento disciplinario por las supuestas faltas relativas a la confidencialidad de la información que se maneja en los juzgados, dentro del cual también se evidenció la negligencia en el ejercicio de su trabajo como trabajadora manual II del Juzgado Primero Agrario de la Provincia de Herrera, lo que conllevó a su destitución del cargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 286, numeral 3 del Código Judicial, en concordancia de los artículos 52, 53, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107 y 109 del Acuerdo 46 de 1991, el cual comprende el Reglamento de Carrera Judicial, por considerar que la funcionaria había desatendido sus deberes como miembro del Órgano Judicial, razón suficiente para dejar sin efecto el nombramiento de una servidora pública de libre nombramiento y remoción.

Alega que, dentro del proceso disciplinario seguido a la funcionaria demandante, de acuerdo con el procedimiento que establece el Código Judicial, en concordancia del Acuerdo 46 de septiembre de 1991, se realizó en apego al debido proceso al darle a la señora Emelina Elpidia Díaz Peralta la oportunidad de presentar sus descargos, de aportar las pruebas que estimaba le favorecían y sus alegatos.

Por otro lado, sostiene que, la violación invocada por la recurrente con respecto al régimen de estabilidad que tenía por ser una funcionaria con enfermedades crónicas, no resulta viable pues, no era de conocimiento de la entidad, previo a su destitución del cargo. Aparte que la certificación médica aportada en el proceso fue expedida por una clínica privada que no reúne los requisitos establecidos en la ley 59 de 2005 para poder acceder a la protección laboral que se brinda a los servidores públicos con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, además de que no se evidencia que estuviera mermada en su capacidad para cumplir sus funciones habituales.

## V. ANÁLISIS DE LA SALA.

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

La señora Emelina Elpidia Díaz Peralta, la cual siente su derecho afectado por la Resolución No.012.- de 30 de junio de 2014, estando legitimada activamente, 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 el Juzgado Primero Agrario de la Provincia de Herrera, quien ejerce la legitimación pasiva.

Con base a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto impugnado, con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega por un lado, que si bien está nombrada como funcionaria interina, y su cargo es de libre nombramiento y remoción, por ser una funcionaria de carrera judicial, se le desconoce el derecho a la estabilidad que le amparaba, al padecer de varias enfermedades crónicas, situación que era de pleno conocimiento de la Juez Primera Agraria de la Provincia de Herrera; y por otro lado, que habiéndose iniciado un procedimiento disciplinario, se ha vulnerado el debido proceso, en atención a las razones siguientes:

1. Al omitirse la aplicación del procedimiento administrativo contenido en la ley 38 de 2000, por tratarse de una funcionaria de libre nombramiento y remoción.
2. Porque no se le permitió ser oída dentro del proceso, incumpliendo con el derecho al contradictorio de la funcionaria acusada de una falta disciplinaria.
3. Porque Administración se excedió del término legal para investigar la falta de la que se le acusaba.
4. Al realizarse una notificación distinta a la establecida en la ley.

5. Por aplicarse correcciones a los funcionarios judiciales, sin ceñirse derecho, destituyendo a la señora Emelina Elpidia Díaz Peralta con base en sanciones disciplinarias violatorias a sus garantías.

Previo al análisis del presente caso, debemos señalar que dado que la supuesta falta en que incurre la funcionaria demandante y que el procedimiento disciplinario adelantado contra la misma, al momento en que se dictó el acto impugnado se encontraba contenida en el Título XII, del Código Judicial, pese a que ha sido derogado por la ley 53 de 27 de agosto de 2015, debe analizarse la actuación de la administración bajo esta normativa y su reglamentación.

Adentrándonos al examen de la legalidad del acto, se constata que por medio de la Resolución No.012.- de 30 de junio de 2014, se deja sin efecto la Resolución 020 del 1 de agosto de 2007 mediante la cual se nombró de manera interina a la señora Emelina Elpidia Díaz Peralta, por incurrir en la negligencia en ejercicio de sus funciones, con fundamento en los artículos 272, 286, numeral 3, 287, 290, 291, 298 y 299 del Código Judicial, en concordancia de los artículos 52, 53, 56, 65, 66, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107 108 y 109 del Reglamento de Carrera Judicial.

De las constancias procesales, podemos observar que se inició una investigación en contra de la trabajadora manual Emelina Elpidia Díaz Peralta, en base a la denuncia presentada por la licenciada Paula Maure Mudarra, donde se señaló que la funcionaria concedía información confidencial del Juzgado Primero Agrario de la Provincia de Herrera a abogados tramitantes en dicho juzgado, dentro y fuera de su horario de trabajo.

Se observa que dentro del procedimiento disciplinario seguido a la señora Emelina Elpidia Díaz Peralta, la entidad se percató de otra supuesta conducta irregular de la funcionaria que consistía en el incumplimiento de las labores para las que fue nombrada como trabajadora manual, en base a las declaraciones del secretario del despacho. Motivo que termina siendo el fundamentó factico de la medida adoptada por el Juzgado Primero Agrario de la Provincia de Herrera.

En este punto, es de lugar resaltar que la entidad nominadora en la Resolución No.012.- de 30 de junio de 2014 advirtió que *“no se puede tener por probado que la señora DIAZ PERALTA esté brindando algún tipo de colaboración ilícita o indebida a personas que mantiene litigios en este Juzgado u otros Juzgados, con sede en la Unidad Judicial de Herrera...”*, supuesto de infracción con el cual se inicia el proceso disciplinario y constituyen los cargos que se le formulan a la señora Díaz Peralta; sin embargo, se prosiguió a dejar sin efecto su nombramiento con fundamento a un supuesto distinto, aducido en la etapa probatoria por el testimonio del Secretario Judicial, señalado dentro del proceso disciplinario, que consiste en la negligencia en sus labores habituales.

Frente a esta situación, queda acreditado de forma clara que los cargos que sirven de fundamento para iniciar el procedimiento disciplinario no fueron comprobados, según lo reconoce la propia autoridad nominadora en ejercicio de la potestad disciplinaria, por lo que no había lugar a la sanción.

El motivo por el cual fue sancionada la actora surge de un señalamiento que hace el Secretario Judicial del despacho judicial donde labora la funcionaria, dentro de la evacuación de una prueba testimonial, con lo cual no se le dió a la funcionaria la debida notificación de este nuevo cargo, el cual debió ser tramitado en proceso aparte, darle oportunidad a descargo y hacerse las investigaciones pertinentes, máxime cuando lo señalado no puede ser considerado como plena prueba.

Debemos observar que, el hecho que no se haya llevado una investigación prolija por la supuesta negligencia en el desempeño del cargo, desde el inicio del procedimiento, viola las garantías procesales de la servidora pública, por lo que la entidad no puede pretender sancionarla por otra causa que no es propia de la investigación que se le venía siguiendo a la trabajadora manual Emelina Elpidia Díaz Peralta.

Por otro lado, es importante señalar que una vez abierto procedimiento sancionador a un funcionario pese a no formar parte de la carrera judicial o ser

interino, el mismo debe ser seguido en debida forma y bajo las garantías establecidas en la ley para cumplir con el debido proceso.

Adicional, en el caso que nos ocupa, pese a no tratarse de una funcionaria de carrera judicial, la señora Emelina Elpidia Díaz Peralta tenía derecho a la estabilidad por padecer de varias enfermedades crónicas discapacitantes, las cuales son diabetes mellitus e hipertensión arterial, tal como se constata en la certificación S/N de 9 de julio de 2014, emitida por el Director Médico del Consultorio Médico Elite, S.A., Dr. Eliot García Espino, visible a foja 29 del expediente administrativo, de conformidad con numeral 1 del artículo 2 de la Ley 59 de 2005, que en su parte medular, dispone lo siguiente:

“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 es de esta Sala).

....”

Así las cosas, debemos advertir que independiente del status de libre nombramiento y remoción de la señora Emelina Elpidia Díaz Peralta, la misma no puede ser removida del cargo con fundamento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que se encuentra amparada por el derecho a la estabilidad por su padecimiento crónico, en base a la ley 59 de 2005, sino en base a una causal de destitución comprobada, en la correcta observancia del debido proceso legal.

En base a todo lo anterior, estimamos que lo procedente en el presente negocio jurídico es declarar la nulidad de la Resolución No.012.- de 30 de junio de 2014, dictada por el Juzgado Primero Agrario de la Provincia de Herrera, por violar el debido proceso, al aplicar una sanción por una causa distinta a la

denunciada y que surge dentro del proceso disciplinario aparte de la causal investigada.

Con relación a los cargos de violación invocados por la demandante, esta Sala por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad de la declaratoria de insubsistencia en el cargo ocupado por la señora Emelina Elpidia Díaz Peralta, no se pronuncia al respecto.

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora Emelina Elpidia Díaz Peralta, 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:

"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 administrativos, que al no existir norma legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios del Órgano Judicial 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 la parte actora.

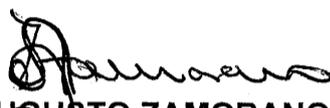
Con respecto al pago de otros emolumentos pretendidos por la accionante, es necesario advertir que, la misma no sustenta legalmente estas pretensiones ni acredita que le asiste el derecho invocado, por lo que no es procedente acceder a dichos pagos.

En atención de las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la nulidad del acto demandado, y acceder a la pretensión de reintegro de la señora Emelina Elipidia Díaz Peralta, no obstante la pretensión de los salarios dejados

de percibir no resulta procedente ni tampoco el reconocimiento de otros emolumentos económicos.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** que son ilegales, la Resolución No.012.-de 30 de junio de 2014 y el acto confirmatorio, ambas emitidas por el Juzgado Primero Agrario de la Provincia de Herrera y, **ORDENA** el reintegro de la señora **EMELINA ELPIDIA DÍAZ PERALTA**, con cédula de identidad personal No. 6-53-2583, 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 la demandante.

**Notifíquese.**

  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
MAGISTRADO

  
**CÉCILIO CEDALISÉ RIQUELME**  
MAGISTRADO

  
**EFRÉN C. TELLO C.**  
MAGISTRADO

**CON SALVAMENTO DE VOTO**

  
**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 13 DE Octubre DE 2017

A LAS 9:23 DE LA mañana

A Procedor de la Administración

  
Firma