REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

ENTRADA N° 233-2020 **MGDA. MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA IRAIDA GRAELL CHECA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE ANGELI YARABÍ RODRÍGUEZ COBA, PARA QUE SE DELCARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL N° 514 DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2019, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

Panamá, veintiocho (28) de julio de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La Licenciada Iraida Graell Checa, actuando en nombre y representación de ANGELI YARABÍ RODRÍGUEZ COBA, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 514 de 13 de noviembre de 2019, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, y para que se hagan otras declaraciones.

Una vez repartida la acción ensayada, el Tribunal procedió al escrutinio de admisibilidad, para lo cual dictó la Resolución de 12 de marzo de 2020, mediante la cual se admitió la misma; se envió copia al Ministerio de Economía y Finanzas para que rindiese un informe explicativo de conducta; se le corrió traslado al Procurador de la Administración para que contestara la demanda; y se abrió la causa a pruebas; decisión que fue confirmada por el resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera a través del Auto de 11 de febrero de 2021 (Cfr. fs. 46 y 70 - 75 del expediente judicial).

I. ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO

Por medio de la actuación administrativa objeto de la acción ensayada, el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Economía y

Finanzas, dispuso dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública ANGELI YARABÍ RODRÍGUEZ COBA, en el cargo de Secretaria II, Código No.0091012, Posición No. 99476, que ésta ejercía en dicha entidad del Estado. Inconforme con esta decisión, la parte afectada promovió, en término oportuno, recurso de reconsideración, lo que dio lugar a la emisión de la Resolución Administrativa No. MEF-RES-2019-3090 de 27 de diciembre de 2019, que confirmó en todas sus partes el referido acto de destitución (Cfr. fs. 27-28 y 29-31 del expediente judicial).

II. LA PRETENSIÓN Y EL FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

La parte actora solicita a este Tribunal que declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 514 de 13 de noviembre de 2019, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, y que, consecuentemente, se efectúen las siguientes declaraciones:

> "Además, solicitamos se ordene el reintegro de ANGELI YARABÍ RODRIGUEZ COBA, mujer, panameña, mayor de edad, con cédula de identidad personal número 3-717-1098, por haberse violado el fuero laboral que protege a quienes sufren de enfermedades crónicas, involutivas o degenerativas o insuficiencia renal, lo cual es su caso y el de su madre, además de las violaciones al debido proceso, en consecuencia se le paguen los salarios caídos y derechos adquiridos como décimos, tiempos compensatorios, desde la fecha de su destitución hasta su reintegro."(Cfr. f. 4 del expediente judicial).

En ese sentido, la recurrente sustenta su pretensión alegando que con la emisión del acto administrativo acusado de ilegal, el Ministerio de Economía y Finanzas infringió la siguiente normativa:

1. El artículo 32 de la Constitución Política, que consagra la garantía fundamental de debido proceso. La parte actora alega la violación directa por omisión de esta norma, ya que: "...*el Decreto 514 del 8 de noviembre de 2019, no se amparó o fundamentó en ningún proceso disciplinario, lo cual lo hace totalmente ilegal, temeraria y caprichosa, ya que no se siguió ningún proceso disciplinario, que hubiese permitido que la señora ANGELI YARABÍ RODRIGUEZ COBA, tuviera derecho a defensa ante la imputación de alguna*

falta administrativa que provocase la sanción de destitución tal cual lo establece la Ley." (Cfr. f. 7 del expediente judicial).

2. El artículo 300 de la Constitución Política, que preceptúa sobre el nombramiento y remoción de los servidores públicos cuya disposición no es potestad discrecional de ninguna autoridad, también que éstos se regirán por el sistema de méritos, y condiciona la estabilidad de sus cargos a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio. A juicio de la apodera judicial, la entidad demandada desvirtuó "*...el verdadero sentido y alcance de esta norma el cual es crear una protección legal para los servidores públicos, que está por encima de toda Ley o Decreto generado a la Luz de las necesidades de los gobiernos de turno, la cual está basada en la meritocracia...*" (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

3. El artículo 1 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que modifica la Ley 59 de 2005, sobre protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral. Al explicar el concepto de violación de esta norma, la parte actora alega que la señora ANGELI YARABÍ RODRÍGUEZ COBA se encuentra amparada por la protección laboral que consagra la Ley en comento, "*...al sufrir de* ***DIABETES MELLITUA*** *(sic)* ***TIPO 2****, y al ser objeto de diferentes tratamientos médicos...*" (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

4. El artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que reforma la Ley 42 de 1999, el cual dispone que la persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser destituido, salvo la existencia de una causal justificativa establecida en la Ley. Respecto a la violación de esta norma, la abogada de la demandante alega que: *"...en cuanto al caso de la madre de la SEÑORA* ***ANGELI YARABÍ RODRIGUEZ COBA****, la SEÑORA* ***MARIA COBA****, el MEF en su Resolución MEF-RES-2019-309 "****Que el padecimiento que tiene la madre de la recurrente no le produce una discapacidad laboral****" y el caso aquí es que la*

interpretación es errónea, ya que no estamos tratando una desvinculación laboral de la SEÑORA MARIA COBA, sino de ANGELLI COBA, por ende no es requisito sine quanon que la señora MARIA COBA tenga algún tipo de discapacidad laboral, ya que el espíritu de la norma es que la Señora María Coba pueda ser atendida por su hija y por eso la misma pidió el beneficio de las 144 horas." (Cfr. f. 13 del expediente judicial).

III. INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO A LA ENTIDAD ACUSADA

Mediante la Nota MEF-2020-28580 de 30 de junio de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas rindió su informe explicativo de conducta, señalando, medularmente, lo siguiente:

> "...
> **TERCERO**: La decisión precedente se enmarcó principalmente en el artículo 2 del Texto Único de la comentada Ley 9 de 20 de junio de 1994, define a los servidores públicos que mantienen la condición de funcionarios de carrera administrativa, como aquellos que "han ingresado a la carrera administrativa según las normas de la presente Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente excluidos de la carrera administrativa por la Constitución o las Leyes". En este sentido el ahora accionante no mantenía la condición de servidora pública de carrera administrativa, al tenor del artículo 51 *Lex cit*, pues su ingreso a la Administración no se articuló sobre la base de los criterios de selección por sistema de méritos sino en el contexto del sistema de libre nombramiento y remoción, por ende, no gozaba de la estabilidad laboral, al tenor de lo señalado en el numeral 1 del artículo 143 de la norma precitada. Lo anterior, faculta al jefe del ejecutivo a desvincular de la Administración a los funcionarios que no mantienen la condición de funcionarios de carrera administrativa o bajo el amparo de otra carrera establecida en el artículo 305 de la Constitución Política de la República de Panamá, tal como lo dispone el artículo 629 del Código Administrativo, que le atribuye el Presidente de la República, la potestad de remover a los empleados de su elección, salvo que la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre nombramiento y remoción.
>
> ...la señora Angeli Yarabí Rodríguez Coba no aportó a su expediente de personal certificación de discapacidad expedida por SENADIS para acreditar científica y jurídicamente su condición de discapacitada o la de sus legítimos dependientes **(en el caso de su progenitora, como tutora legal de esta, de acuerdo al Código de la Familia)**, bien sea de carácter física, auditivo, mental, intelectual o bien visceral. Elemento probatorio *sine qua num* que tampoco sustentó y presentó la señora Angeli Yarabí Rodríguez Coba durante el ejercicio de la Vía Gubernativa.
> ...

112

UNDÉCIMO. Por otra parte, respecto a la condición de paciente de enfermedades crónicas (diabetes mellitus e hipertensión arterial) de la ex funcionaria Angeli Yarabí Rodríguez Coba, aducida por la accionante, cabe destacar que al momento en que se le comunicó de la desvinculación laboral, no preexistía en su expediente de personal, ninguna documentación legalmente relevante sobre el padecimiento de alguna enfermedad crónica, degenerativa o involutiva o bien de insuficiencia renal, para los efectos de la demostración de discapacidad laboral, la antedicha Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, con sus reformas introducidas por la Ley 25 de 19 de abril de 2008, en su artículo 5 contempla que la certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas será expedida por una **comisión interdisciplinaria o en su defecto por dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo**, certificación que no fue presentada por la ahora demandante a fin de que formase parte de su expediente de personal para demostrar que determinada patología crónica, involutiva o degenerativa le produce discapacidad laboral o bien que se encuentra en estado de **vulnerabilidad**, sin dejar de que este elemento probatorio idóneo no fue proporcionado con la sustentación de su Recurso de Reconsideración, explicado en el hecho quinto de este informe. ... (Cfr. fs. 48-56 del expediente judicial).

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACION

En atención a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió la Vista N° 439 de 15 de abril de 2021, por medio de la cual solicita a la Sala Tercera que declare que no es ilegal el Decreto de Personal N° 514 de 13 de noviembre de 2019, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, fundamentando su concepto en base a los siguientes planteamientos:

Ese ese sentido, el Procurador de la Administración advierte que al momento en que se expidió el Decreto de Personal N° 514 de 13 de noviembre de 2019, a través del cual resolvió destituir a ANGELI YARABÍ RODRÍGUEZ COBA como Secretaria II, ésta no gozaba de estabilidad laboral porque no era una funcionaria de carrera administrativa, siendo esta la condición que le otorga inamovilidad al servidor público; de ahí que ante la ausencia del derecho a la estabilidad que amparase a la demandante, el funcionario nominador no estaba obligado a iniciar un procedimiento administrativo para demostrar que la actora había incurrido en una causal de destitución, bastando adoptar esa decisión en

base a la facultad de libre nombramiento y remoción de la entidad nominadora.

Por otra parte, el representante del Ministerio Público señala que los documentos que la recurrente aportó junto con la demanda a fin de acreditar su discapacidad y la de su pariente (madre), no constituyen los documentos idóneos que exige la ley para acreditar dicha condición, pues los mismos no consisten en la certificación que emite la Secretaría Nacional de Discapacidad, por medio de la cual se detalla el tipo de discapacidad y demás parámetros exigidos, conforme lo establece el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, que modifica el Reglamento del Procedimiento de Conformación y Funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los Baremos Nacionales y el Procedimiento para la Evaluación, Valoración y Certificación de la Discapacidad aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 201, modificado por el Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015 (Cfr. fs. 77 - 89 del expediente judicial).

V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Previo al análisis de fondo sobre la situación jurídica que se nos plantea, cabe mencionar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es competente para ejercer el control de legalidad de los actos administrativos, en atención a lo dispuesto por los artículos 206 (numeral 2) de la Constitución Política de la República de Panamá, 97 (numeral 1) del Código Judicial y 42-a de la Ley 135 de 1943, por lo que, en ejercicio de dicha atribución, la Sala procede a examinar la legalidad del Decreto de Personal N° 514 de 13 de noviembre de 2019, por medio del cual el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, dispuso dejar sin efecto el nombramiento de ANGELI YARABÍ RODRÍGUEZ COBA, en el cargo de Secretaria II que la prenombrada ejercía en dicha institución, teniendo como fundamento lo dispuesto en el artículo 629 numeral 18 del Código Administrativo, relativo a la potestad discrecional del ente nominador para

destituir a los funcionarios de libre nombramiento y remoción. Actuación que fue posteriormente fue confirmada a través de la Resolución Administrativa No.MEF-RES-2019-3090 de 27 de diciembre de 2019 (Cfr. fs. 27 - 28 y 29 – 30 del expediente judicial).

Dicho examen de legalidad se ejercitará en atención a los cargos de violación formulados por la parte actora en relación con el artículo 1 de la Ley 127 de 2013, que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos; el artículo 1 de la Ley 59 de 2005, sobre protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, modificada por la Ley 25 de 2018; y el artículo 54 de la Ley 15 de 2016, que adiciona el artículo 45-A de la Ley 42 de 1999, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

En este punto, la Sala ha de manifestar que se abstendrá de analizar los cargos de infracción endilgados contra los artículos 32 y 300 de la Constitución Política, toda vez que de conformidad con lo establecido en el artículo 206, numeral 2, de dicho Texto Fundamental, el Tribunal Contencioso Administrativo solo tiene competencia para ejercer el control de legalidad de las actuaciones administrativas, por lo que no le es dable realizar el examen sobre normas de rango constitucional, siendo ello competencia exclusiva del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Siguiendo este orden, en lo que respecta a la supuesta infracción de Ley 127 de 2013, cabe recordar que la misma fue derogada mediante la expedición de Ley 23 de 2017, publicada en la Gaceta Oficial 28,277-B de 12 de mayo de 2017, es decir, previo a la emisión del Decreto de Personal N° 514 de 13 de noviembre de 2019, objeto de reparo, por lo que este Tribunal ha de desestimar el cargo de violación endilgado al artículo 1 de dicho cuerpo legal, al estar dicha norma carente de vigencia al momento en que se expidió el acto demandado.

Una vez aclarado lo anterior, la Sala procede a examinar el cargo de infracción concerniente al artículo 1 de la Ley 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 25 de 2018, el cual se sustenta en el hecho de que la señora ANGELI YARABÍ RODRÍGUEZ COBA sufre de una enfermedad crónica (Diabetes Mellitus Tipo II), motivo por el que esta se encuentra amparada por el régimen de estabilidad laboral establecido para las personas que padecen enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.

Ahora bien, con relación al fuero especial por enfermedad que, a juicio de la demandante, le asiste en virtud de la aplicación de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018, sobre protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, vemos que el mismo se encuentra recogido en los artículos 3 y 4 de dicha excerta legal, que se aduce violentada por el acto acusado:

> "Artículo 3. Se prohíbe a las instituciones públicas y a las empresas privadas discriminar de cualquier forma a los trabajadores que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral.
>
> Igualmente se prohíbe tomar medidas de presión o persecución por estas causas, con la finalidad de que el trabajador afectado abandone el empleo. El despido comunicado al trabajador, en atención a las medidas anteriores, será considerado por las autoridades correspondientes de pleno derecho como injustificado."

> "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 servidores públicos, invocando para ello alguna causa prevista en la Ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes.
>
> En el caso de los servidores públicos incorporados a los regímenes especiales la solicitud de reintegro se hará de conformidad con la legislación especial vigente."

Este fuero laboral establecido por Ley, determina que las personas amparadas por el mismo, solo podrán ser despedidas o destituidas de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo o que tratándose de servidores públicos, invocando para ello alguna causa justificativa prevista en la Ley, y de acuerdo con los procedimientos correspondientes.

En ese orden de ideas, es dable resaltar que dicho cuerpo legal, conforme quedó reformado por la Ley 25 de 2018, vigente al momento en que se expidió el acto administro impugnado, establece en su artículo 5, los mecanismos necesarios para acreditar la condición física o mental de las personas con enfermedades crónicas, involutivas o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, de la siguiente manera:

> "Artículo 5. La certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzca discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo. La persona mantendrá su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición."

En varias oportunidades, la Sala Tercera se ha referido al sentido y alcance de la norma citada. Así, por ejemplo, en Sentencia fechada 26 de mayo de 2021, se indicó lo que a seguidas se copia:

> "De acuerdo con el artículo 5 citado, se advierte que la condición de salud detectada será certificada por una Comisión Interdisciplinaria nombrada para tal fin, o en su defecto, por dos (2) médicos idóneos del ramo, dependiendo de la afección que se trate; lo que indica que, el derecho de un trabajador con enfermedad crónica para mantener su puesto laboral, está ligado directamente a 1) la acreditación de la enfermedad que le aqueja; y 2) a la discapacidad laboral surgida como consecuencia de ese padecimiento."

Al confrontar lo antes expuesto con las piezas documentales admitidas en el Auto de Pruebas N° 345 de 21 de junio de 2021, a fin de determinar si, en efecto, ANGELI YARABÍ RODRÍGUEZ COBA padece alguna de las enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que enuncia la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018, la Sala advierte la Nota N° 214-01-

117-

0552 de 3 de octubre de 2019, a través de la cual la Licenciada Naylette Lee Chang, Administradora Provincial de Ingresos de la provincia de Colón, remite a la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, el "*diagnóstico de la Colaboradora* ***ANGELI RODRIGUEZ COBA****, con cédula 3-717-1098, emitido por la Doctora* ***TEODOLINDA FUENTES****, del programa de salud de adulto y clínica diabética con información importante que debe constar como prueba de su enfermedad, para que repose en su expediente.*" (Cfr. f. 19 del expediente judicial).

Seguidamente, se aprecia la Certificación Médica de 23 de agosto de 2019, suscrita por la Doctora Teodolinda Fuentes, Médico en la Policlínica Laurencio Jaén Ocaña, provincia de Colón, de la Caja de Seguro Social, por medio de la cual hace constar que la señora ANGELI RODRÍGUEZ COBA *"tiene Diagnostico de Diabetes Mellitus Tipo 2, desde hace 2 años."*, y que *"Actualmente, lleva sus controles de Salud en el Programa de Salud de Adultos y Clínica de Diabetes de la Policlínica de Sabanitas Laurencio J. Ocaña."* (Cfr. f. 20 del expediente judicial).

Una vez examinado el material probatorio incorporado al proceso, precisa manifestar que si bien en el presente caso, la parte actora únicamente aportó la certificación médica descrita en el párrafo superior, esta Sala no puede desconocer el hecho de que la señora ANGELI RODRÍGUEZ COBA forma parte del Programa de Salud de Adultos y Clínica de Diabetes de la Caja de Seguro Social, siendo este un programa estatal de salud conformado por un equipo médico multidisciplinario que ofrece atención integral a pacientes diabéticos, quienes son remitidos a dicho programa tras haber sido diagnosticados por un médico de cabecera, circunstancia que, a juicio de esta Magistratura, posee la fuerza probatoria suficiente para acreditar el padecimiento que alega la demandante, a saber, Diabetes Mellitus Tipo 2; enfermedad crónica enlistada en el parágrafo, numeral 1, del artículo 2 de la Ley en comento. Veamos:

> "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."

Hechos tales planteamientos, este Tribunal considera que le asiste razón a la parte demandante, ya que si bien es cierto que el acto de destitución de la señora ANGELI YARABÍ RODRÍGUEZ COBA se fundamentó en la potestad discrecional que posee la entidad nominadora para nombrar y remover libremente a aquellos funcionarios que no hayan ingresado mediante el sistema de méritos o selección –*situación que ha sido corroborada ante la ausencia de pruebas que demuestren su ingreso a una de las carreras públicas señaladas expresamente en la Constitución o creadas por ley*-; no es menos cierto que la demandante se encontraba amparada por la Ley 59 de 2005, que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que producen discapacidad laboral, cuyo artículo 4 es claro al señalar que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en dicha Ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo invocando para ello una causa justificada; supuesto que en el caso bajo estudio no se configuró, puesto que, como se manifestó inicialmente, el acto de desvinculación de la señora RODRÍGUEZ COBA se fundamentó en la

facultad discrecional de la autoridad nominadora, más no en la comisión de una falta administrativa o disciplinaria.

En ese mismo orden de ideas, resulta oportuno citar la Sentencia de 24 de julio de 2021, en la que al resolver una situación similar a la que nos ocupa, esta Corporación de Justicia se pronunció de la siguiente manera:

> "A la luz de los precitados artículos y que las pruebas aportadas y admitidas en el proceso, ha quedado en evidenciado que la señora Julia Judith Villarreal de Solís padece de una enfermedad crónica denominada Diabetes Mellitus, Hipertensión Arterial e Hipertipidemia, tal y como se desprende del Recurso de Reconsideración e Informe de Conducta confeccionado por la entidad administrativa demandada que señala que la demandante aportó conjunto el recurso de Reconsideración certificación médica que confirmaba dicha enfermedad. (Visible a foja 14-18 y 26-28)
>
> En ese sentido, podemos decir que en el caso que nos ocupa, a pesar de que la Ley No.59 de 2005, hace alusión de manera tácita pero sobreentendida el 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 señora Julia Judith Villarreal de Solís se hubiere conformado tal comisión.
>
> Por tales motivos, dada la condición de salud y lo expuesto en la precitada Ley No.59 de 2005, esto es que, pese a que se invocara que la destitución, no es producto de la existencia de la enfermedad que padece la demandante, sino que obedece a la potestad de la autoridad nominadora para destituirla libremente de su cargo, la misma desconoce el derecho a la estabilidad que la 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 No.59 de 2005, ya que ha demostrado que sufre y se encuentra en tratamiento de una enfermedad crónica, al momento de ser destituida.
>
> Con relación a los demás cargos de violación invocados por la demandante, esta Sala por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad del acto impugnado, no se pronuncia al respecto.
>
> ...
>
> 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 Ilegal, la Resolución No.OIRH-154/2014 de 11 de septiembre de 2014, emitida por el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) y, ORDENA el reintegro de la señora Julia Judith Villarreal de Solís, con cédula de identidad personal No.6-57-1776, en el cargo que

120

> desempeñaba al 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 del recurrente."

En esa misma línea de pensamiento, la Sala ha expresado en reiterada jurisprudencia que si la autoridad dispone ejercitar el poder discrecional establecido en el artículo 629 numeral 18 del Código Administrativo, como ocurrió en el presente caso, entonces "...*debe conducirse dentro de los límites que establece la Ley para el ejercicio de esta facultad.*", lo cual presupone el cumplimiento de las garantías mínimas que toda actuación pública precisa (Cfr. Fallos de 27 de mayo de 2016 y 12 de abril de 2016).

Como abono a lo expresado, la doctrina se ha referido a los límites de la actividad administrativa, y dentro de estos en particular a la protección judicial del administrado frente a la administración, tal como lo aborda el autor Agustín Gordillo, en su obra Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, cuya parte medular pasamos a citar:

> "Los límites a la actividad discrecional
>
> En verdad, la total irrevisibilidad de la actividad administrativa no puede lógicamente presentarse, porque existen a su vez ciertos límites jurídicos a las facultades discrecionales de la administración, y el juez, para determinar si esos límites han sido violados o no, debe necesariamente revisar también la parte discrecional del acto. En ningún momento se puede pensar actualmente que una porción de la actividad administrativa pueda estar fuera o por encima del orden jurídico, y es por ello que se enuncian una serie de principios de derecho que constituyen una valla a la discrecionalidad administrativa; estos límites a la discrecionalidad se diferencian de las facultades regladas en que constituyen por lo general limitaciones más o menos elásticas, indeterminadas, imprecisas, necesitadas de una investigación de hecho en el caso concreto a fin de determinar su transgresión, al par que la violación de las facultades regladas es usualmente más clara, al resultar de la mera confrontación del acto con la norma legal; así, la regulación es límite concreto, los principios que frenan la discrecionalidad son límites relativos o elásticos." (Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Tomo 8, "Teoría General Del Derecho Administrativo" Primera Edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2013, pág. 230).

En correspondencia con la línea jurisprudencial y doctrinal en referencia, resulta claro que, al encontrarse la servidora ANGELI YARABÍ RODRÍGUEZ COBA, amparada bajo la protección laboral reconocida a aquellos trabajadores que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, la misma únicamente podía ser destituida en base a la comisión de una falta disciplinaria o administrativa debidamente acreditada, previo a la emisión del acto de destitución, y no como aconteció, con fundamento en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, razón por la que se encuentra probado el cargo de violación del artículo 1 de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018.

Con relación a los demás cargos de violación invocados por la parte demandante, esta Sala por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad de la medida de personal aplicada a la señora ANGELI YARABÍ RODRÍGUEZ COBA, se abstendrá de pronunciase respecto a los mismos.

Finalmente, en torno a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora ANGELI YARABÍ RODRÍGUEZ COBA, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que, si bien mediante la Ley 151 de 24 de abril de 2020, se reconoce dicha retribución laboral a todos aquellos trabajadores que sean reintegrados a sus cargos por razón de encontrarse amparados en la Ley 59 de 2005, lo cierto es que esta excerta legal no se encontraba vigente al momento en que se emitió acto administrativo objeto de reparo, esto es, el Decreto de Personal N° 514 de 13 de noviembre de 2019, por lo que, reiteramos, no resulta viable acceder a dicho pago.

En consecuencia, **la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL**, el Decreto de Personal No. 514 de 13 de noviembre de 2019, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas; y en consecuencia, **ORDENA EL REINTEGRO** de

ANGELI YARABÍ RODRÍGUEZ COBA, al cargo que ocupaba o a otro de igual jerarquía y salario de acuerdo con la estructura de la institución; y **NIEGA** las demás pretensiones de la parte actora.

NOTIFÍQUESE,

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 4 DE Agosto DE 20 22
A LAS 8:49 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
Firma

Para notificar a los interesados de la resolucion que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 2164 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 2 de agosto de 22
SECRETARIA