

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, dos (2) de agosto de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado Javier G. Mitil M., actuando en nombre y representación de **MELVIS LETICIA CEDEÑO VERGARA**, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 677 del 15 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Salud, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

La presente demanda fue admitida mediante Providencia de tres (03) de febrero de 2020, de la cual se le envió copia al Ministerio de Salud, para que de acuerdo con lo contemplado en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, rinda Informe Explicativo de Conducta. Igualmente, se le corrió traslado al Procurador de la Administración, quien interviene en este proceso en defensa del acto impugnado.

El apoderado judicial de la señora Melvis Cedeño Vergara, solicita que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 677 de 15 de octubre de 2019, y su acto confirmatorio, la Resolución Administrativa No. 1028 de 17 de diciembre de 2019, ambas dictadas por conducto del Ministerio de Salud, y que sea reintegrada al cargo de

Asistente de Abogado I, posición No. 22206, salario mensual B/.1,400.00 y se le reconozca el pago de los salarios no percibidos por tal acción hasta la fecha en que se decida la demanda.

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

El apoderado judicial de la demandante estima que el acto administrativo, atacado de ilegal, infringe los artículos 1, 2 (numeral 1) y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, sobre protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, los cuales en su orden, establecen, que: *“Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico”*.; *“ 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.”*; y *“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 produzcan 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 relación con el concepto de la infracción de los citados artículos, se indica que la señora Melvis Cedeño, desde junio de 2010, se le detectó Hipertensión Arterial Sistémica, un mes después de haber ingresado al cargo

público, debidamente certificada y actualizada por el mismo galeno el 25 de julio de 2019, y el Ministerio de Salud tenía pleno conocimiento de la enfermedad crónica degenerativa que padece, tal como consta en el expediente administrativo; razón por la que, considera que se vulneró la Ley al destituirlo con el Decreto de Personal No. 677 del 15 de octubre de 2019, conforme se desprende en el expediente de Recursos Humanos.

Añade, que se han presentado las certificaciones correspondientes de su enfermedad crónica degenerativa que señala la citada Ley 59 de 2005, por lo que el Ministerio de Salud debió nombrar la Comisión Interdisciplinaria la condición de los funcionarios, mientras tanto eso no ocurriera, la señora Cedeño Vergara debió mantenerse en su puesto de trabajo, de ahí que la responsabilidad de nombrar la referida comisión no es de la funcionaria sino del entidad ministerial, y mal puede aplicársele dicha norma en detrimento de sus derechos subjetivos, como el derecho al trabajo y a su condición de salud que le reconoce la propia ley, su fuero laboral.

II. EL INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

El Ministerio de Salud, a través de la Nota No. 982-DMS-OAL de 12 de febrero de 2020, presentó Informe Explicativo de Conducta, en el cual indica que la desvinculación de la señora **MELVIS LETICIA CEDEÑO VERGARA**, se sustentó en elementos fácticos jurídicos, adoptada mediante Decreto de Personal No. 677 de 15 de octubre de 2019, la cual no fue producto de la imposición de una sanción sino de la facultad discrecional que la Ley otorga a la autoridad nominadora.

De igual manera, argumenta que sobre el delicado estado de salud, si bien es cierto, consta en su expediente personal certificaciones médicas emitida por el Doctor Jairo González, fechadas 11 de junio de 2014 y 25 de julio de

2019, donde hace constar que la misma es paciente con diagnóstico de hipertensión arterial desde el 2010 y diabetes desde el 2016, ambos bajo tratamiento, no consta certificación alguna que estos padecimientos le produzcan algún tipo de discapacidad laboral, de conformidad a lo contemplado en los artículos 1 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, debido que discapacidad de que trata la norma, a su criterio, no se refiere al padecimiento de la enfermedad en sí, sino a la consecuencia laboral que genera el padecimiento.

III. CONTESTACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración mediante Vista Fiscal No. 536 de 20 de julio de 2020, visible de fojas 22 a 28 del expediente judicial, solicita a este Tribunal que se sirva declarar que no es ilegal, el Decreto de Personal 677 de 15 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Salud ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestime las demás pretensiones de la accionante.

El representante del Ministerio Público sostiene que la remoción de la señora Melvis Leticia Cedeño Vergara, se basó en la facultad discrecional que le está atribuida al Órgano Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante con curso de méritos; condición en la que se ubicaba la recurrente en el Ministerio de Salud.

Respecto a la protección laboral alegada por el demandante dada su condición de paciente con enfermedad crónica, el Procurador de la Administración advierte que el documento aportado por la demandante, consistente en una certificación de la Policlínica San Fernando Norte, firmada por el Doctor Jairo González, (foja 14 del expediente judicial), no permite

acreditar, según su criterio, que: a) la enfermedad que advierte Melvis Leticia Cedeño Vergara, sea crónica; y b) que ese padecimiento le produce una discapacidad laboral; es decir, que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Surtido los trámites que la ley establece para este tipo de procesos y encontrándose el negocio en estado de fallar, procede esta Magistratura a resolver la controversia planteada, de conformidad con la atribución otorgada por el numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.

El acto administrativo acusado de ilegal lo constituye el Decreto de Personal No. 677 de 15 de octubre de 2019, que emitió el Ministerio de Salud, mediante el cual se deja sin efecto el nombramiento de la servidora pública **MELVIS LETICIA CEDEÑO VERGARA** del cargo que ocupaba en la institución.

Contra esta decisión administrativa, se interpuso recurso de reconsideración el cual fue resuelto mediante la Resolución Administrativa No. 1028 de 17 de diciembre de 2019, en la cual se mantiene la decisión adoptada de dejar sin efecto el nombramiento de la señora Melvis Cedeño Vergara, resolución que fue notificada el 19 de diciembre de 2019.

En virtud de lo anterior, el apoderado judicial de la señora **MELVIS LETICIA CEDEÑO VERGARA**, presenta ante esta Sala, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción con la finalidad que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 677 de 15 de octubre de 2019, que emitió el Ministerio de Salud, toda vez que estima que el acto impugnado desconoce los artículos 1, 2 (numeral 1) y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005,

modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, sobre protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral; razón por la que no podía ser removida del puesto que ocupaba en el Ministerio de Salud, ya que padece de Hipertensión Arterial Sistémica, afectación que es considerada una enfermedad crónica.

En el caso bajo estudio, es puntual determinar si la señora Melvis Leticia Cedeño Vergara, ha logrado acreditar la existencia de esta enfermedad crónica que aduce padecer, y en este sentido, se advierte que en el expediente administrativo de personal reposa las certificaciones de fecha de 11 de junio de 2014 y de 25 de julio de 2019, expedida por el Doctor Jairo González, Médico cardiólogo de la Policlínica San Fernando Norte, a través de las cuales hace constar que la señora Melvis Cedeño "es paciente nuestra con diagnóstico de Hipertensión Arterial desde 2010 y Diabetes desde 2016 ambas bajo tratamiento." (fs. 107 y 113).

Por lo expuesto, esta Magistratura concluye que la señora **MELVIS LETICIA CEDEÑO VERGARA** ha logrado acreditar la existencia de estas enfermedades y el hecho que no se haya conformado la Comisión Interdisciplinaria que certifique dicha condición, no exonera el deber que tiene la institución de brindar el amparo que contempla la Ley 59 de 2005.

En relación con la comisión interdisciplinaria y el hecho que la institución no la haya conformado, en sentencia de 9 de febrero de 2015, esta Sala sostiene lo siguiente:

"Transcrita la norma anterior, corresponde advertir categóricamente, que el incumplimiento de la presentación de la certificación expedida por la Comisión Interdisciplinaria que refrende la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, no le es

atribuible al demandante, pues tal circunstancia es la consecuencia de la pésima inactividad de la administración, al no nombrar y/o constituir de manera pronta y efectiva, la Comisión Interdisciplinaria ut supra citada, que es la obligada a expedir tan importante y necesario documento (la certificación).

Con respecto al tema de la inactividad de la administración, esta judicatura considera ineludible hacer las siguientes consideraciones, por la importancia del tema objeto del presente proceso:

A lo primero que aludiremos, será al significado conceptualmente hablando de lo que debemos entender por: "la inactividad de la administración pública". Así las cosas, el término *inactividad*, en contraposición al de *actividad*, equivale a "carencia de ésta".

Se infiere luego entonces a prima facie, que la inactividad administrativa conlleva primordialmente, la obligación del Estado de resolver expresamente cuantas solicitudes o situaciones surjan dentro del contexto de su relación con un tercero afectado en su derecho subjetivo, así como los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afectase a los ciudadanos, la cual debía llevarse a cabo dentro de los plazos máximos tolerables que no violen ni afecten el debido proceso ni mucho menos se aparten del principio de legalidad debidamente constituido en nuestro Texto Fundamental (véase artículo 18)..."

En otras palabras, de conformidad con lo estipulado en el artículo 4, de la Ley 59 de 2005, los trabajadores afectados por las enfermedades descritas por esta ley, solo podrán ser destituidos de sus puestos de trabajo invocando alguna causa justificada y previo cumplimiento del procedimiento administrativo. El no acatamiento de estos supuestos, inmediatamente nos coloca frente a una actuación contraria a derecho y a la prohibición que hace el artículo 3 de la citada ley, normativa que proscribe "*cualquier forma de discriminación a los trabajadores y empleados públicos que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.*"

Por tanto, la Sala estima que es viable acceder a la pretensión de declarar ilegal el acto impugnado y ordenar el respectivo reintegro de la demandante.

Finalmente, con relación a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora Melvis Cedeño Vergara, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha dicho en reiterada jurisprudencia, que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política 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, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico bajo estudio.

Debemos mencionar que si bien la Ley 151 de 24 de abril de 2020, que adiciona el artículo 4-A de la Ley 59 de 2005, establece que todo trabajador que padece de una enfermedad crónica, degenerativa e involutiva que sea reintegrado por la autoridad nominadora, por un tribunal administrativo o por los tribunales de justicia por estar amparados por esta ley, tiene derecho al pago de los salarios dejados de percibir, lo cierto es, que dicha norma no se encontraba vigente al momento en que se emitió el acto administrativo objeto de reparo; además, que la referida norma no establece que tenía el carácter de retroactiva.

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 ES NULO, POR ILEGAL**, el Decreto de Personal No. 677 de 15 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Salud, su acto confirmatorio y **ORDENA** al Ministro de Salud que reintegre a la señora **MELVIS LETICIA CEDEÑO VERGARA**, con cédula de identidad personal 7-93-1625, al cargo que desempeñaba al momento que se dejó sin efecto su nombramiento o a otro cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo a la estructura de la institución; y **NIEGA** el pago de los salarios caídos.

Notifíquese,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 5 DE agosto DE 20 22

A LAS 8:48 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

...va notificar a los interesados de la resolución que antecede.
se ha fijado el Edicto No. 2201 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 4 de Agosto de 2022

A large, stylized handwritten signature in blue ink, written over the date and time fields of the document.