



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

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

**Panamá, cinco (5) de abril de dos mil veintitrés (2023).**

**VISTOS:**

El licenciado Augusto Berrocal Berrocal, actuando en representación de **OLIVIA ARCE URRUTIA (quien actúa en nombre y representación de su hijo HERNÁN SANTAMARÍA ARCE)**, interpone demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.022-2020 de 7 de mayo de 2020, emitida por el Municipio de Arraiján, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**I. DEL ACTO IMPUGNADO Y EL LIBELO.**

La acción de personal, cuya nulidad se pretende, consiste en otorgamiento de licencia sin sueldo por enfermedad al demandante, en estos términos: **“CONCEDER licencia sin sueldo por enfermedad, al señor HERNÁN SANTAMARIA ARCE con cédula (C.I.P) 8-840-812 y seguro social (S.S) No.8-840-812, como publicista en la posición SG-SCR-PP-6, por doce (12) meses prorrogables”** (fs. 12-17 expdte. contencioso)

En desacuerdo con esta decisión, el servidor público pide reconsideración (fs. 18-27 ibídem), en aras de obtener dicha licencia con sueldo; sin embargo, la entidad nominadora, a través de la Resolución N°.440-2020 de 29 de junio de 2020, confirma en todas sus partes el acto originario dando cabida al agotamiento de la vía gubernativa (fs. 28-29 ibídem).

La postura invariable y/o definitiva que adopta el Alcalde del Distrito de Arraiján, en detrimento del señor **HERNÁN SANTAMARÍA ARCE**, origina la impugnación de la referida licencia sin sueldo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, mediante un libelo en el que los hechos se inician advirtiendo la calidad de personal permanente que se ostenta ante la prestación de servicios por más de seis (6) años. De seguido, se sostiene que el 28 de enero de 2020, se solicita la prórroga de la licencia con sueldo ante los quebrantos de salud que padece el servidor público, no obstante, se le niega la misma mediante un acto carente de motivación lógica, pues solo da a entender que los problemas de salud son cuestionables.

Sobre el particular, señala que la autoridad nominadora “sabe de las enfermedades que atraviesa”, tales como “INTOXICACIÓN POR DIETILENGLICOL, también de enfermedad de DIAGNÓSTICO RESERVADO, entre otras...” Prosigue advirtiendo que el señor **HERNÁN SANTAMARÍA ARCE**, goza de estabilidad en el cargo, ya que tiene una antigüedad que supera los dos (2) años y está amparado por la Ley 59 de 2005, ante el padecimiento de múltiples enfermedades.

A la postre, quien demanda sostiene que el acto impugnado vulnera los artículos 79 y 80 del Reglamento Interno del Municipio de Arraiján que, en su orden, regulan el otorgamiento de licencia con sueldo de un (1) año prorrogable y la contabilización de este término (fs. 3-7 expdte. contencioso).

Una vez se examina el contenido del libelo, y verifica su subordinación a los presupuestos exigidos por la Ley 135 de 1943 –y sus modificaciones–, se admite la acción contencioso-administrativa mediante Auto de 29 de octubre de 2020, y remite copia de la demanda al Alcalde del Distrito de Arraiján. De seguido, se corre en traslado al señor Procurador de la Administración (f. 32 expdte. contencioso), quien en su calidad de Colaborador de la Instancia, mediante Vista Número 1554 de 29 de diciembre de 2020, manifiesta su impedimento para

conocer la causa y siendo acogido por la Sala, se llama a la Procuradora Suplente, para que lo reemplace (fs. 39-41, 51-58 ibídem).

Anexadas las piezas procesales inherentes a la sustanciación del presente proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, pasamos a su correspondiente exposición y análisis.

## II. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

A través del escrito recibido en la Secretaría de la Sala, el 23 de noviembre de 2020, el Alcalde del Distrito de Arraiján expresa que el señor **HERNÁN SANTAMARÍA ARCE**, es personal de esa Municipalidad y que en virtud de la solicitud de prórroga de la licencia con sueldo por enfermedad, presentada el 27 de enero de 2020, alegándose la condición de paciente de dietilenglicol, se hizo una revisión de su expediente y de las Leyes No. 59 de 28 de diciembre de 2005 y No. 13 de 29 de marzo de 2010, con sus modificaciones, reguladoras de la enfermedades crónicas y las víctimas de dietilenglicol, respectivamente.

Luego de reseñar la norma que conceptúa al paciente de dietilenglicol, y aquella sobre el requerimiento de criterios establecidos por la Comisión Interinstitucional y la reevaluación anual por el término de cinco (5) años; sostiene que en el expediente de personal del señor **SANTAMARÍA ARCE**, no consta información comprensible sobre la evolución de su condición física por parte de la respectiva Comisión Médico Legal. Por tanto, se carece de un documento que acredite su estado actual de salud, de tal forma que pueda establecerse las labores que podrían asignársele en el Municipio para justificar su salario, de ahí que se le hubiese negado la prórroga de licencia con sueldo solicitada.

Prosigue sosteniendo que, considerando la condición de salud del señor **SANTAMARÍA ARCE**, se le mantuvo como funcionario activo, aun sin conocerse su paradero ni su real estado clínico. Al respecto, el Alcalde del Distrito de Arraiján precisa que la señora Olivia Arce, presentó un informe fechado 10 de enero de 2020, pero indicando el diagnóstico del 2016 y que en la actualidad recibe tratamiento médico, sin aclarar dónde ni de qué forma. En adición, alude en su

solicitud a las afectaciones del funcionario por acoso laboral y bulling, sin embargo, el mismo ha permanecido bajo licencia con sueldo por un año y recibiendo tratamiento médico en el extranjero según el informe entregado, mas desconociéndose en forma certera su estatus de salud, razón por la cual se estima incumplida la normativa legal aplicable a los pacientes con dietilenglicol, y consecuentemente, no se otorgó la licencia con sueldo petitionada (fs. 35-38 expdte. contencioso).

Es de notar, que con posterioridad el funcionario acusado presenta la Nota. 016-2021 de 25 de enero de 2021, en la que explica el contenido del acto impugnado, agregando hechos de la vida laboral del trabajador **HERNÁN SANTAMARÍA**, la cual es recibida por insistencia en esta Sala, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 481 del Código Judicial (fs. 48-50 ibídem).

### III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Quien representa al Ministerio Público, mediante Vista Número 230 de 25 de enero de 2022, niega nueve (9) hechos de la demanda y acepta dos (2), enuncia las normas que se estiman infringidas por el acto impugnado y su contenido, y, reseña los antecedentes del proceso, para luego adentrarse a emitir sus descargos.

En primer lugar, afirma que lo actuado por la entidad demandada, es decir, el otorgamiento de dos (2) licencias con sueldo al señor **HERNÁN SANTAMARÍA ARCE**, por el término de un (1) año, cada una (2018-2019), y la tercera licencia sin sueldo en el 2020, por falta de actualización de la condición de salud del funcionario, se ajusta al Reglamento Interno de Personal del Municipio de Arraiján.

A continuación, precisa que la licencia por enfermedad del referido texto reglamentario, al tenor de su concepto, aplica en casos de una condición de salud o incapacidad temporal debidamente comprobada que impida asistir a laboral. No obstante, con la solicitud de prórroga del año 2020, quien representa al señor **SANTAMARÍA ARCE** no incorpora documentación que permita corroborar si era

elegible nuevamente para el otorgamiento de este derecho, a lo que añade que en el recurso de reconsideración tampoco se hizo.

Por último, el señor Procurador de la Administración afirma, de manera categórica, que al ser las licencias con sueldo por enfermedad de carácter temporal, ante la prolongada convalecencia de **SANTAMARÍA ARCE**, que lo mantiene recibiendo tratamiento médico en el extranjero, su madre debiese gestionar una pensión por parte de la Caja de Seguro Social. A esto añade que conforme la Ley 20 de 26 de marzo de 2013, modificada por la Ley 80 de 20 de marzo de 2019, este funcionario cuenta con una pensión vitalicia de (B/. 600.00) por parte del Ministerio de Salud; por lo que no está desprovisto de lo necesario para recibir atenciones y cuidados e, incluso, su otorgamiento no es excluyente de la pensión que otorga la Caja de Seguro Social. Consecuentemente, estima que se ha expedido un acto administrativo conforme a las normas que regulan las licencias en el Municipio de Arraiján, y peticona que se declare que no es ilegal y desestime las demás pretensiones (fs. 60-72 expdte. contencioso).

Contestada la demanda, se apertura la causa a pruebas por el término de cinco (5) días y una vez finalizado el período probatorio que da cabida a la presentación de nuevas pruebas, contrapruebas y objeciones, se emite el Auto de Pruebas No.485 de 18 de julio de 2022 (fs. 74-75 ibídem). Evacuado el material probatorio y vencido el período de su práctica, se presentan alegatos solo por el quien representa al Municipio de Arraiján por ministerio de la ley. Es de notar, que quien regenta la Procuraduría de la Administración, reitera su postura en cuanto al acto impugnado y sujeción al orden legal (fs. 82-93 ibídem).

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Escrutadas las etapas del proceso, éste ha quedado en estado de resolver, por lo que a ello se procedemos, detallando lo siguiente:

Se debate ante esta Corporación de Justicia, si la licencia sin sueldo por enfermedad otorgada al señor **HERNÁN SANTAMARÍA ARCE** desconoce el derecho al goce de la misma con sueldo, instituida en el Reglamento Interno del

Municipio de Arraiján, contenido en el Decreto Alcaldicio N°015-2016 de 19 de diciembre de 2016. Sobre el particular, acotamos que el numeral 36 del artículo 8 del referido texto reglamentario define la licencia por enfermedad como “el derecho que tiene el servidor público cuando se encuentre en estado de enfermedad o incapacidad temporal por accidente de trabajo, o enfermedad común, profesional, debidamente comprobada mediante certificado médico y con las disposiciones legales de la Caja de Seguro Social”.

En cuanto al estado de salud del señor **HERNÁN SANTAMARÍA ARCE**, observamos que a foja 262 del expediente de personal se incorpora el informe clínico del Servicio Sanitario Regional Emilia Romagna (Italia) de 29 de julio de 2020, en el que consta su padecimiento de VIH estadio C3, conocida desde el año 2013 y el tratamiento terapéutico que le permite una buena recuperación inmunológica y buen control virológico. En este documento, además, se alude al padecimiento de Hepatitis B y su tratamiento, a las hernias lumbares y polirradiculopatía sensitiva por intoxicación por dietilenglicol, entre otras, afecciones. En concordancia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el 14 de septiembre de 2020, a través de la Cónsul Horaria de Panamá en Milán, certifica que el prenombrado se encuentra para esa fecha en Italia, recibiendo asistencia médica (f. 261 ibídem).

Por otro lado, observamos que la certificación de atención –de 16 de septiembre de 2020–, por parte del médico en neurología del Complejo Hospitalario Dr. A.A.M., de la Caja de Seguro Social, establece la calidad de paciente del demandante desde el año 2017 (fs. 258 y 259 ibídem) con estos diagnósticos: “antecedente de ingesta de dietilenglicol, B24, Polirradiculoneuropatía crónica severa, discopatía C3-C6 no comprensiva, enfermedad degenerativa de columna vertebral, úlceras anales”. Se adiciona “que en los últimos 12 meses presenta deterioro de los dolores de la columna vertebral y debilidad muscular, a nivel incapacitante para realizar sus actividades de la vida diaria. Ha llegado a estado de encamamiento, por debilidad muscular de 3/5 con

atrofia en sus extremidades, ... y requerir ayuda para las actividades de aseo personal, vestirse y alimentarse...” Específicamente, en el subrayado discapacidad física establece una limitación en el ochenta (80%) de sus actividades motoras.

También es pertinente indicar, que mediante Nota de 15 de noviembre de 2018, la Directora Médica del Centro Especial de Toxicología de la Caja de Seguro Social, informa que el señor **HERNÁN SANTAMARÍA ARCE**, “es paciente expuesto con medicamentos contaminados con Dietilenglicol y recibe atención integral en el Centro Especial de Toxicología” (f. 219 expdte. personal). Esta esta ingesta y sus secuelas en el prenombrado (fs. 217-218 ibídem), se verifica con la expedición por parte del Ministro de Salud de la Resolución No.253 de 26 de abril de 2017, por medio de la cual se le reconoce una pensión vitalicia especial por ser víctima con afectación a la salud por dietilenglicol (fs. 214-215 ibídem)

Por razón de los padecimientos del señor **HERNÁN SANTAMARÍA ARCE**, –los cuales no son objeto de debate en esta acción– y su calidad de funcionario del Municipio de Arraiján, veamos en detalle, la regulación del derecho a licencia en esta municipalidad, su prórroga y temporalidad:

Decreto Alcaldicio No.015-2016  
de 19 de diciembre de 2016,  
que modifica disposiciones establecidas en el  
Decreto Alcaldicio No.005-2016 del 14 de abril de 2016.

**“Artículo 75: El servidor público municipal tiene derecho a solicitar licencia para ausentarse transitoriamente del ejercicio del cargo** ante su superior inmediato, quien elevará la solicitud correspondiente al Alcalde para su aprobación.

**Las licencias pueden ser con sueldo o sin sueldo y licencias especiales.**

**Para acogerse a las licencias con sueldo, el servidor público deberá contar con dos años de servicios en la institución.**

**Para acogerse a la licencia sin sueldo, deberá contar con un año mínimo de servicio en la Administración Municipal”.**

**“Artículo 79: El servidor público municipal tiene derecho a la licencia por enfermedad cuando se encuentre en alguno de los siguientes casos:**

- a) Por enfermedad debidamente comprobada hasta quince (15) días al año con derecho a goce de sueldo.
- b) Por incapacidad temporal causada por accidente de trabajo o enfermedad profesional en los términos y condiciones que señalan las leyes del Programa de Riesgos Profesionales de la Caja de Seguro Social.
- c) Por causa justificada hasta sesenta (60) días seguidos o divididos sin derecho a sueldo. En este caso la licencia podrá prorrogarse por el tiempo que dure la incapacidad debidamente comprobada. Esta Licencia se acogerá a los derechos establecidos en la legislación sobre seguridad social.
- d) **En cuanto a la licencia por enfermedad terminal y/o degenerativa, el funcionario podrá gozar de licencia con sueldo de un año prorrogable**, si ha cumplido con un mínimo de 6 meses de estar laborando en la institución”.

**“Artículo 80:** Para los efectos de **licencia con sueldo por enfermedad, el año se contará a partir de la fecha de inicio de labores del servidor público municipal**”. (G.O. N°24184-A) (Resalta La Sala)

Los textos citados determinan el derecho a la licencia con sueldo o sin sueldo por parte del funcionario municipal al contar con determinado tiempo de servicios en la municipalidad. De igual manera, enmarcan en un período el goce de la licencia con sueldo según enfermedad o incapacidad. En el caso del señor **HERNÁN SANTAMARÍA ARCE**, se acredita el padecimiento de enfermedad degenerativa de columna en el año 2016 y que su nombramiento en el Municipio de Arraiján, data desde el 25 de septiembre de 2012 (fs. 59-64 expdte. personal). Este hecho determina que a la fecha de otorgarse la primera licencia con sueldo por enfermedad, el demandante contase con más de dos (2) años de servicio en el Municipio de Arraiján, y le asistiera el derecho a su concesión.

Ahora bien, es importante advertir que el señor **SANTAMARÍA ARCE**, fue despedido mediante Decreto No.476 de 2016 de 24 de octubre de 2016, bajo la causal de abandono del cargo que ocupaba como ayudante general en el Municipio de Arraiján (f. 20 expdte. personal). Por razón del recurso de reconsideración, la autoridad nominadora ya anuente de la condición médica del servidor público, expide la Resolución No.132 de 7 de noviembre de 2016,

resolviendo su reintegro a la posición 317, a partir del 1 de enero de 2017, y concederle una licencia con sueldo, por doce (12) meses prorrogables a partir de esta misma fecha (fs. 4-10 expdte. de personal). No obstante, con posterioridad expide el Decreto de Personal No.012 de 03 de enero de 2017, contentivo del reintegro del señor **HERNÁN SANTAMARÍA ARCE** al cargo de secretario, posición No. DCOM-OREP-3 con salario de B/. 600.00 (fs. 19, 21 ibídem).

La licencia con sueldo por enfermedad es concedida al señor **HERNÁN SANTAMARÍA ARCE**, a través de la Resolución N°003-2018 de 8 de marzo de 2018, a partir del 3 de enero de este año, bajo el cargo de Secretario en la posición No. DCOM-OREP-5. Nuevamente, se le concede este tipo de licencia, por medio de la Resolución N°0500-2019 de 24 de junio de 2019, a partir del 24 de junio de 2019, por lo que la misma llegaría a término el 24 de junio de 2020 (Cfr. fs. 32-35 expdte. personal).

La realidad procesal expuesta, determina que la Alcaldía del Municipio de Arraiján, una vez conoce los distintos padecimientos del **HERNÁN SANTAMARÍA ARCE**, lo reintegra a su cargo para después concederle en tres (3) ocasiones licencia con sueldo por enfermedad (2017-2018-2019). Sin embargo, la cuarta petición de este tipo de licencia, presentada el día 5 de mayo de 2020, por la señora Olivia Arce Urrutia a nombre de su hijo, es concedida por el Alcalde de Arraiján, pero se constituye en el acto impugnado, porque la concesión de la licencia por enfermedad es sin sueldo.

Respecto a la licencia por enfermedad en dichos términos, es oportuno expresar que su concesión es cónsona con los citados artículos 75 y 79 (literal d) del Decreto Alcaldicio N°015-2016. Esto es así, porque ante las prórrogas sucesivas de licencias con sueldo que alcanzan los tres (3) años sin ejercer funciones en el Municipio de Arraiján, la temporalidad y/o transitoriedad de la ausencia por enfermedad que regula la mencionada norma, se anula para dar cabida al carácter o atributo de indefinido. Bajo este argumento, replicamos el siguiente extracto del criterio del señor Procurador de la Administración:

“...en todo caso, si la situación de salud del funcionario lo imposibilitaba de tal manera que no le fuera posible valerse por sí mismo en las labores asignadas a éste proporcional a sus fuerzas, capacidad y formación profesional, era procedente que se evaluara y gestionara con la institución el otorgamiento de una pensión parte de la Caja de Seguro Social, y no otro permiso remunerado, pues como señalamos previamente, éstos son de carácter temporal conforme lo dispone el Reglamento de Personal” (f. 67, primer párrafo, expdte. contencioso).

Es precisamente la permanencia de afecciones médicas, lo que origina, tal como indicamos en párrafos anteriores, que el Ministerio de Salud, mediante Resolución No.253 de 26 de abril de 2017, le otorgara al señor **HERNÁN SANTAMARÍA ARCE**, una pensión vitalicia especial, en su condición de víctima con afectación a su salud por dietilenglicol (fs. 112-113 expdte. de personal). Esto nos lleva a puntualizar, que conforme el escrito de la última prórroga peticionada, el padecimiento degenerativo del prenombrado se ha agravado, y ante su condición de pobreza e imposibilidad física y psicológica diaria, se constituye en una persona vulnerable, necesitada de “mantener un apoyo económico que le permita desarrollarse en sociedad y sobre todo tener una Vida Digna bajo Bienestar Integral, ...” (f. 138, primer párrafo, ibídem).

En este sentido, resulta de importancia expresar, que la actuación de la autoridad nominadora ha sido reconocedora de la condición paciente con enfermedad degenerativa del señor **HERNÁN SANTAMARÍA ARCE**, así como de su vulnerabilidad social, al reintegrarlo como funcionario del Municipio de Arraiján luego de su despido y, concederle periódicamente licencias con sueldo por enfermedad. Sin lugar a dudas, deviene en palmario el respeto por parte del Alcalde de dicho Municipio tanto a los derechos del servidor público contemplados en su norma reglamentaria como a los principios inherentes a los derechos humanos.

Dentro del contexto probatorio examinado, resaltamos que al señor **HERNÁN SANTAMARÍA ARCE** se le prorrogó por más de un (1) año la licencia con sueldo por enfermedad. Por lo tanto, resultaba procedente que se le realizara

una nueva evaluación médica, a fin de determinar si su condición de salud le permitiría reincorporarse en algún momento a su cargo en el Municipio de Arraiján, de forma tal que se respaldase por cuarto año consecutivo, el sueldo devengado al amparo de dicha licencia por enfermedad. Por el contrario, de no ser posible su reincorporación al servicio público, lo recomendable sería verificar la iniciativa de una pensión de invalidez por parte de la Caja de Seguro Social. Teniendo esto en cuenta, es de notar que se ha peticionado nuevamente la referida licencia en el año 2020 y de conformidad con la Certificación del Servicio Nacional de Migración del Ministerio de Seguridad Pública, fechada 17 de agosto de 2022, el señor **HERNÁN SANTAMARÍA ARCE** registra salida del territorio nacional desde el 20 de agosto de 2019, con destino a Madrid, España, mas con posterioridad a esa fecha, no registra movimiento migratorio de ingreso a Panamá.

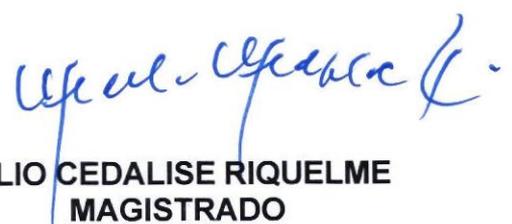
En definitiva, los puntos elucidados, descartan una ausencia transitoria por enfermedad al ejercicio de funciones públicas por parte del demandante, y, desestiman las infracciones de los artículos 79 y 80 del Decreto Alcaldicio No.015-2016 de 19 de diciembre de 2016; razón por la cual, ultimamos la improcedencia de acceder a las pretensiones del libelo.

Por consiguiente, la Corte Suprema, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución No.022-2020 de 7 de mayo de 2020, emitida por el Alcalde del Municipio de Arraiján ni su acto confirmatorio. Se **NIEGAN** las demás declaraciones pedidas.

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 14 DE abril

DE 20 23 A LAS 8:35 DE LA mañana

A Encargado de la Administración,  
Encargado

[Signature]  
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 1118 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 10 de abril de 20 23

[Signature]  
SECRETARIA