

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinticinco (25) de julio de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en representación de ALEXIS AGUILAR MORA, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción con el fin de que se declare nula por ilegal, la Resolución Administrativa DM No.0567 DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2019, emitida por el Ministerio de Ambiente, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

La presente demanda fue admitida, por medio de la Resolución de 01 de octubre de 2020 (f.31), se le envió copia de la misma al Ministro de Ambiente, para que rindiera su informe explicativo de conducta, y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración, para que emitiese sus descargos.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO:

En el libelo de demanda, el apoderado judicial de la parte actora, el Licdo. Augusto Alfredo Berrocal Berrocal ha indicado que el demandante inició a laborar en la entidad hace más de cuatro (4) años, como personal permanente y que se le destituye el 10 de enero de 2020, a través de la Resolución Administrativa DM No. 0567 de 26 de noviembre de 2019, del cargo de Agrónomo I.

Al momento de la destitución, el demandante tenía más de cuatro (4) años continuos e ininterrumpidos de prestar servicios en la entidad demandada.

Que el acto originario impugnado, destituye al demandante por ser según la interpretación de La Autoridad Nominadora, una discrecionalidad establecida por la ley en favor de la misma, situación contraria a la realidad jurídica de nuestro Estado.

La destitución contemplada en el acto administrativo impugnado no es de carácter disciplinaria. En pocas palabras, el acto administrativo atacado no centra su decisión en una falta contemplada dentro de la Ley 9/1994 y el Reglamento Interno del Ministerio de Ambiente y se ha ignorado que el demandante se encuentra amparado por la Ley de las Ciencias Agrícolas como Agrónomo I, por lo que goza de estabilidad laboral.

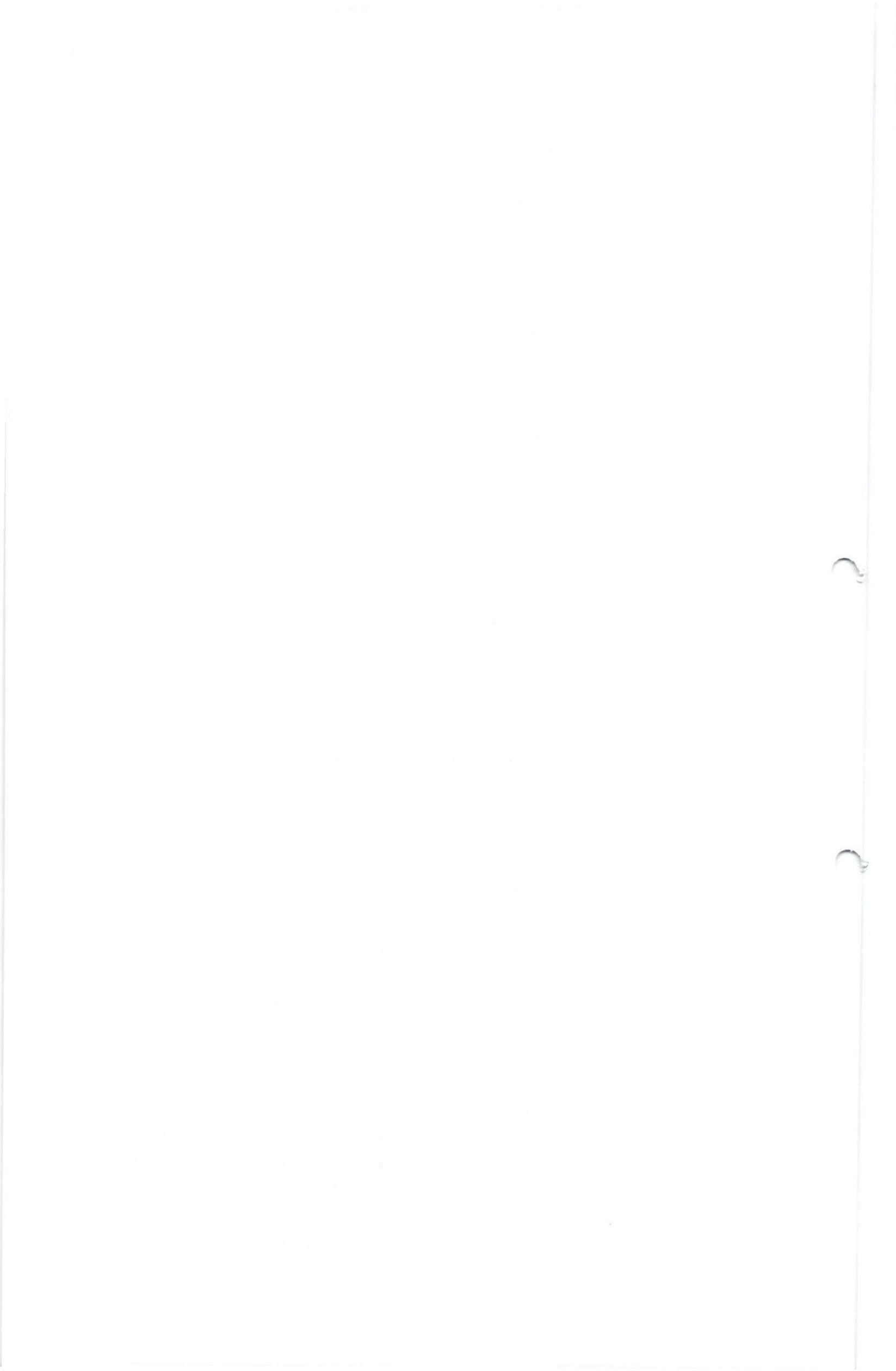
El acto administrativo demandado no cumple con principios tales como el Derecho de Defensa, el principio de motivación de los actos administrativos, además de violarse disposiciones legales y reglamentarias, toda vez que no se establece de forma exhaustiva y precisa, las circunstancias por las cuales el accionante ha incumplido a cabalidad sus asignaciones.

Se viola el derecho de defensa y se incumple con el principio de motivación de todo acto administrativo, ya que no se señalan las imputaciones que se le achacan al demandante, debido a que no se indican cuáles son las funciones inherentes al cargo, que no ha cumplido a cabalidad, ni se precisa cuando ocurrió el citado incumplimiento, saber el motivo de ejecutar una acción de destitución sin las pruebas pertinentes y cuándo supuestamente ocurrió.

Tampoco la autoridad nominadora inició ningún proceso Administrativo Disciplinario, ni inició alguna investigación disciplinaria o de cualquier índole, para sancionar a la demandante por causas o motivos establecidos en la ley y el reglamento interno, de manera previa a la destitución. Lo anterior tampoco le permitió hacer sus descargos y menos aún que ejercite los medios de defensa que le otorga la ley. A la demandante, jamás se le informó o corrió traslado de algún proceso preliminar, quien tenía continuidad por más de cuatro (4) años en la institución.

Al no iniciar y concluir Proceso Administrativo disciplinario o de investigación disciplinaria, tendiente a demostrar las imputaciones que se le pudieran haber indilgado al demandante, era esencial que el acto administrativo cumpliera a cabalidad con el principio de motivación de todo acto administrativo, o sea, que se le indique las faltas incurridas y las fechas en que se cometieron las mismas. Realizar una destitución sin haber iniciado y concluido un proceso disciplinario o investigación disciplinaria en su contra, ni haberle permitido ejercer el derecho defensa, viola el debido proceso, por lo que el acto deviene en abusivo e ilegal.

Las imputaciones realizadas al demandante en el acto administrativo impugnado, a través del cual se le destituye, son un mero argumento sin fundamento, para justificar la conclusión de la relación jurídica que unía al exfuncionario con la autoridad nominadora. El no haber aperturado una investigación disciplinaria y haberse sustentado la destitución del demandante en base a una discrecionalidad de la AUTORIDAD NOMINADORA, es una situación jurídicamente superada, en cuanto a que existen reglamentos internos y no puede ser que se utilice la ley de manera equivocada, cuando la Constitución establece los



parámetros marco que las leyes deben basarse y no utilizando un glosario como argumento para despedir, habiendo un reglamento interno en cada Institución que significa que son leyes especializadas.

El acto administrativo atacado, viola el debido proceso y derechos subjetivos del demandante, ya que no se cumplió con lo establecido en los reglamentos internos así como tampoco con la ley 9 de 1994 sobre carrera administrativa y la Ley 22 de 1961 sobre las Ciencias Agropecuarias se observe la participación de algún proceso disciplinario en contra del demandante de forma que pudiera controvertir imputaciones así como presentar pruebas.

El demandante se encuentra amparado por la Ley No. 59 y sus modificaciones al ser un paciente con problemas de hipertensión arterial y diabetes, condición que es de conocimiento por la entidad.

Se interpone recurso de reconsideración en forma oportuna, sin embargo se confirma la medida en todas sus partes, y se hace la debida notificación. En consecuencia debe declararse la ilegalidad de los actos y por ende ordenar el reintegro del demandante a razón de la estabilidad laboral con que éste cuenta por ser tener la profesión de Agrónomo I tal cual lo indica la Ley 22 de 1961 y el pago de sus salarios dejados de percibir.

Con relación al pago de los salarios caídos, los mismos son totalmente procedentes de conformidad con la Ley 23/2017 que establece los pagos a los salarios caídos a los trabajadores permanentes, no solo a los de carrera administrativa, situación que viola lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y el Protocolo Adicional a la Convención sobre los Derechos Humanos o Protocolo de San Salvador, que establecen que el trabajo es un derecho humano.

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

A criterio de la parte demandante, se ha violado:

A. El artículo 161 de la Ley No. 9/1994, que dispone taxativamente lo siguiente:

"Artículo 161. Siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público. Se le formularán cargo por escrito. La Oficina Institucional de Recursos Humanos realizará una investigación sumaria que no durará más de treinta (30) días hábiles, en la que se le dará al servidor público la oportunidad de defensa y se le permitirá estar acompañado por un asesor de libre elección."

Indica el apoderado judicial de la parte actora, que se ha violado la norma de forma directa por omisión, ya que la autoridad nominadora debió de haber realizado una investigación sumaria para comprobar la razón por la cual se le destituía. Además debía de permitírsele al servidor público defenderse, presentar sus descargos, pruebas, y ser asistida por un asesor de su libre elección.

En el presente caso no hizo ninguna investigación sumaria, siendo necesario efectuar un proceso disciplinario y poner en conocimiento al accionante del proceso en su contra, para que pudiera defenderse de los supuestos cargos que se le pudieran haber achacado de conformidad con la ley.

Era obligación de la autoridad nominadora, abrir un proceso disciplinario y poner en conocimiento al demandante del mismo, para que pudiera defenderse dentro del proceso investigativo, de los supuestos cargos que se le indicaban. Así las cosas, en el presente caso, la autoridad nominadora no realizó ninguna investigación, ni le dio oportunidad al accionante de poderse defender de los falsos señalamientos que se le hacían.

B. Se ha violado lo dispuesto en el artículo 162 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa que dispone lo siguiente:

"Artículo 162: Concluida la investigación, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico presentaran un informe a la Autoridad Nominadora en el que expresarán sus recomendaciones."

Indica el apoderado judicial de la parte actora, que la norma transcrita ha sido violada de forma directa por omisión, ya que nunca se dio la investigación previa a la injusta destitución de la parte accionante. Así las cosas, se debió de haber realizado por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, la correspondiente investigación en donde el afectado pudiera ejercer su legítimo derecho de defensa. Finalizado el informe, debían de pasarse las correspondientes recomendaciones al superior jerárquico, pero en el presente caso no se hizo ninguna investigación y menos aún se concluyó, con lo que se viola el debido proceso, además de no haberse cumplido con lo establecido en la Ley.

Al no existir un informe preliminar, no concurre ninguna falta, por lo cual no existe ninguna investigación o un proceso disciplinario. Así las cosas, para que la entidad pudiera desvincular al demandante, la mismo debía de haber incurrido en alguna causal de destitución previamente y comprobada a través de un proceso disciplinario, donde se le hubiera garantizado su legítimo derecho de defensa y además haberse cumplido con el debido proceso.

C. La resolución impugnada ha violado lo dispuesto en el artículo 127 del Texto Único de la Ley 9/1994 (sobre la carrera administrativa) que establece lo siguiente:

"Artículo 126: El servidor público quedará retirado de la administración por los siguientes casos:

- 1. Renuncia escrita del servidor público, debidamente aceptada.*
- 2. Reducción de fuerza.*
- 3. Destitución.*
- 4. Invalidez o jubilación de conformidad con la Ley."*

La norma ha sido violada directamente por comisión por la emisión del acto administrativo impugnado, ya que sólo se podía destituir a la parte actora si se hubiera comprobado la existencia de causa que justificara dicha medida, o sea, que se le comprobara previamente al demandante, que había cometido alguna violación a sus deberes como funcionario o inherentes a las funciones que desempeñaba.

En el presente caso, al demandante no se le adelantó ningún proceso disciplinario previo a su destitución, además de que el mismo tenía cuatro (4) años de estabilidad en la entidad, lo cual la obligaba a iniciar un proceso disciplinario y garantizarle todas las medidas procesales y cumplir con el debido proceso, paralelo a demostrarle previamente las faltas disciplinarias en que había incurrido.

D. Con el acto administrativo impugnado se ha violado lo contemplado en el artículo 153 del Texto Único de la Ley 9/1994 de la Carrera Administrativa, que dispone lo siguiente:

"Artículo 153. La persecución de las faltas administrativas prescribe a los sesenta (60) días de entrar el superior jerárquico inmediato del servidor público en conocimiento de la comisión de los actos señalados como causales de destitución directa y treinta (30) días después en el caso de otras conductas. Las sanciones deben ser ejecutadas, a más tardar tres (3) meses después del fallo final que las impone o confirma."

La norma transcrita ha sido violada de forma directa por omisión, ya que el acto administrativo impugnado no le imputa ninguna causal para despedir al demandante y menos hacerlo en cualquier momento que lo considere, sino que debe respetar el término de perención para destituir o perseguir las faltas.

Así las cosas, la entidad nominadora estaba en el deber de establecer la fecha en la que supuestamente ocurrieron los hechos que presuntamente se pudieron imputar al demandante, para verificar si estaba dentro de los sesenta (60) días para poder ser perseguidos. Dicho término se computa desde que el Superior Jerárquico adquiere el conocimiento de que se ha cometido la falta de que se trate.

Sin embargo, la autoridad nominadora no inició un procedimiento administrativo disciplinario para dilucidar lo relativo a las imputaciones que se le pudieran achacar de conformidad con la Ley.

En consecuencia, no se tiene conocimiento si al momento en que se dio la destitución del demandante por parte de la autoridad nominadora, se había caducado el derecho para destituir a la parte accionante, claro está eso es en el supuesto que la misma cumpliera con lo que establece la ley y no como lo hizo que es simplemente por situaciones políticas.

E. De igual manera, considera el apoderado judicial de la parte accionante, que el acto administrativo impugnado viola el artículo 34 de la Ley 38/2000, que señala lo siguiente:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada."

El acto impugnado ha violado la presente disposición de forma directa por omisión, ya que la entidad nominadora estaba obligada a que el proceso de destitución cumpliera con el debido proceso, ya que a la accionante se le estaban afectando derechos subjetivos, y más aún, si la desvinculación no se celebró sin ningún proceso disciplinario a través del cual se le garantizara a la parte actora, su legítimo derecho de defensa. Tampoco se le respetó la cantidad de años de laborar en la entidad, teniendo de esta manera una antigüedad mayor de cuatro (4) años; sin embargo, no se invocó una causal justificada para el consecuente despido.

F. Se ha violado lo consagrado en el artículo 155, numeral 1 de la Ley 38/2000, que dispone lo siguiente:

Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:

- 1. Los que afecten derechos subjetivos
- 2. Los que resuelvan recursos;
- 3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos; y
- 4. Cuando así se disponga expresamente por la ley.

La norma transcrita ha sido violada de manera directa por omisión, ya que el acto administrativo atacado no señala las razones o motivos que tuvo la entidad, para dar por terminada la relación jurídica que vinculaba al demandante con la administración pública.

La resolución atacada afecta claros derechos subjetivos del demandante, como lo son el empleo, recibir una remuneración, y en el presente caso se pretende aplicar una sanción como lo es la destitución, sin informar cuáles son las razones de hecho y de derecho adoptadas para tomar la decisión antes indicada.

G. El acto administrativo impugnado ha violado lo consagrado en el artículo 172 del Decreto Ejecutivo No. 222 del 12 de septiembre de 1997 (por medio del cual se reglamenta la Ley 9/1994), que dispone lo siguiente:

"Artículo 172: La aplicación de una sanción disciplinaria deberá ser el resultado final de un procedimiento administrativo donde se hayan investigados los hechos."

La norma transcrita ha sido violada de forma directa por omisión, ya que la entidad nominadora jamás realizó un procedimiento disciplinario previo a la destitución. La norma no distingue qué tipos de sanciones deben estar precedidas de la apertura de un proceso disciplinario.

Así las cosas, el proceso disciplinario debe incoarse de manera previa a cualquiera de las sanciones tipificadas en la Ley y en el Reglamento Interno de la entidad demandada. Y con mayor razón, en el presente caso debió de haberse abierto un proceso disciplinario para aplicarse una sanción de destitución.

H. Se ha violado lo dispuesto en el artículo 182 del Decreto Ejecutivo No. 222 del 12 de septiembre de 1997 (que reglamenta la Ley 9/1994), que dispone lo siguiente:

"Artículo 182. No se aplicarán sanciones disciplinarias en los casos en que la actuación del Servidor Público se haya enmarcado en el cumplimiento de los deberes y en el ejercicio de los derechos que hayan sido reconocidos en la Ley, en el presente Decreto y demás reglamentaciones."

La norma citada ha sido violada de forma directa por omisión, ya que la demandante siempre realizó los deberes inherentes al cargo que desempeñaba, y cumplía con lo dispuesto en la Ley. Al no existir un proceso disciplinario en contra de la demandante, la entidad pública prejuzga su actuar, y no le permite presentar medios de defensa. La demandante es una funcionaria con conocimientos técnicos y es muy calificado, e inclusive la entidad nominadora le ha invertido en su capacitación y ello no parece importarle.

I. Se ha violado lo consagrado en el artículo 88 del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Ambiente, que dispone:

"Artículo 88. DE LA DESTITUCIÓN. La destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones, al igual que por las conductas que admiten destitución directa de acuerdo al artículo 152 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994"

Señala el apoderado judicial de la parte actora, que se ha violado la presente disposición por comisión, ya que no era viable la aplicación de la sanción de destitución por parte de la autoridad nominadora por el incumplimiento por parte del funcionario de sus deberes o por haber incurrido en una causal que amerite esta sanción,

J. Se ha vulnerado el literal "d" del artículo 98 del Reglamento Interno del Ministerio de Ambiente, que estatuye:

"Artículo 98: DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS Las sanciones que se aplicarán por la comisión de una falta administrativa son las siguientes:

"d". Destitución: del Cargo, consiste en la desvinculación permanente del servidor público que aplica la Autoridad Nominadora por la comisión de una de las causales establecidas en el régimen disciplinario o por la reincidencia en faltas administrativas."

La norma se ha violado de forma directa por omisión, ya que el demandante no cometió ninguna falta ni reincidencia, lo cual se evidencia en el expediente de personal que reposa en la institución.

El concepto de destitución únicamente se aplica en el supuesto en que el funcionario público de que se trate, haya incurrido en alguna de las causales en el régimen disciplinario o por reincidencia de alguna falta administrativa. Lo anterior conlleva que la entidad demandada quedaba obligada a iniciar y concluir de manera previa, una investigación o proceso disciplinario que garantizara al demandante su derecho de defensa. Sin embargo, lo anterior no fue observado por la autoridad nominadora.

K. Se ha violado el numeral 6 del artículo 02 (sic) del Reglamento Interno del Ministerio de Ambiente, que reza así:

"Artículo 102. DE LA TIPIFICACIÓN DE LAS FALTAS. Para determinar las conductas que constituyen faltas administrativas se aplicarán los criterios del cuadro siguiente para orientar la calificación de la gravedad de las faltas así como las sanciones que le corresponda.

FALTA DE MAXIMA GRAVEDAD:

NATURALEZA DE LA FALTA PRIMERA VEZ:

Destitución

(...)

6.- Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo."

La norma transcrita ha sido violada de manera directa por comisión, ya que el demandante no ha incurrido en la causal de destitución invocada por la entidad pública. El acto administrativo deviene en abusivo e ilegal, ya que se aplica la destitución, sin que se hubiese demostrado en un proceso disciplinario que el accionante haya incurrido en causal de destitución. Al no haber incoado un proceso disciplinario en contra del demandante de forma previa a su destitución, el destituido no incurre en causal de desvinculación.

El acto administrativo no señala de manera diáfana y clara, cuales son las razones de hecho que tuvo la autoridad nominadora para terminar la relación con el demandante, utilizando la discrecionalidad que puede emplear luego de haberse instruido un proceso disciplinario.

L. El acto impugnado ha violado el artículo 103 del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Ambiente, que establece:

"Artículo 103: DE LA INVESTIGACIÓN QUE PRECEDE A LA APLICACIÓN DE SANCIONES DISCIPLINARIAS. La aplicación de las sanciones disciplinarias deberá estar precedida por una investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, destinada a esclarecer los hechos que se le atribuyen al servidor público, en la cual se permita a éste ejercer su derecho a defensa.

PARÁGRAFO: Copias de los documentos de la investigación realizada y los documentos mediante se establezca las sanciones disciplinarias, se archivarán, en el expediente del servidor."

La norma se ha violado de forma directa por omisión, ya que la entidad no hizo ninguna investigación disciplinaria previa a la ejecución de la destitución, ni mucho menos le permitió al demandante defenderse.

La medida de destitución se diferencia de cualquier otra sanción ya que previa a su aplicación debe haberse sometido al funcionario a un proceso disciplinario, y solo puede aplicarse por haber incurrido la funcionaria en algún tipo de falta.

M. Se ha violado el artículo 104 del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Ambiente que establece:

"Artículo 104: DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN. La investigación sumaria de los hechos que conlleven a la aplicación de sanciones disciplinarias al servidor público, deberá practicarse con la mayor celeridad de manera que se cumplan los plazos establecidos para la presentación del informe. En este caso de faltas administrativas que conlleven la aplicación de sanción de amonestación escrita o suspensiones, el informe se remitirá al superior jerárquico que solicita la imposición de sanciones. En caso de faltas administrativas que conlleven a la aplicación de sanción de destitución la Oficina Institucional de Recursos Humanos."

La disposición citada ha sido violada de forma directa por omisión y comisión. La entidad nominadora, ha violado lo dispuesto en el reglamento de ella misma, al no realizar una investigación disciplinaria previa a la destitución, ni mucho menos garantizó el derecho de defensa.

Que la destitución se fundamentó en un informe preliminar elaborado únicamente por el supuesto superior jerárquico de la demandante. El informe tal como lo exige la norma, debe librarse de manera conjunta, tanto por el superior jerárquico como el Director de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, y debe contener las recomendaciones de ambos funcionarios, situación que no ocurrió.

N. Se ha violado lo consagrado dentro del artículo 105 del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Ambiente, que establece:

"Artículo 105: DEL INFORME SOBRE LA INVESTIGACIÓN. Rendido el informe si se encuentra que los hechos están demostrados y se ha cumplido con el procedimiento establecido se procederá a aplicar la sanción "

La norma transcrita ha sido violada de forma directa por omisión, ya que no se realizó una investigación que demostrara los hechos de la destitución del demandante. La disposición en estudio señala que en la investigación disciplinaria que se adelante, debe de cumplirse fielmente con el procedimiento. A lo cual era necesario que se corriera traslado al demandante de los cargos que se le imputaban y pudiera efectuar sus descargos.

La parte actora tenía derecho a que se le permitiera ejercer su derecho de defensa, presentar pruebas y participar en el procedimiento de investigación. Sin embargo, al no cumplirse con el procedimiento, no se le podía aplicar la sanción de destitución. Tampoco se llevó a cabo el correspondiente informe por parte del superior jerárquico de la demandante junto con el Director de la Oficina Institucional de Recursos Humanos.

Ñ. La resolución impugnada ha violado el artículo 10 de la Ley 22 del 30 de enero de 1961, que establece:

"Los profesionales idóneos al servicio del Estado sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica. En cada caso particular el CONSEJO TÉCNICO NACIONAL DE AGRICULTURA, decidirá y solicitará lo conducente al Órgano Ejecutivo si se hubiere cometido infracción al presente artículo de ésta ley.."

La norma ha sido violada de forma directa por omisión, ya que el demandante se encuentra bajo el amparo de lo que indica la norma que está en vigencia. La Ley es clara al establecer una estabilidad al trabajador idóneo de las ciencias agrícolas.

O. La resolución impugnada ha violado lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 59 de 28 de diciembre 2005, que establece:

"Artículo 1: Todo trabajador, nacional o extranjero a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, tienen derecho a mantener su puesto de trabajo en igual de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico."

La norma ha sido violada de forma directa por omisión, ya que la parte accionante tenía derecho a mantenerse en el cargo que venía desempeñando, ya que al momento de su destitución padecía y continúa teniendo una enfermedad crónica como es la Diabetes y la Hipertensión Arterial.

Diabetes e Hipertensión Arterial están clasificadas como padecimientos crónicos que produce incapacidad laboral; lo cual debió de haber sido considerado por la entidad nominadora al momento de emitirse el acto demandado. Dicha dolencia era conocida por la autoridad nominadora, de conformidad como se establece en el acto confirmatorio, sin embargo, es desconocida por supuestamente no contar con la certificación expedida por la Comisión interdisciplinaria del artículo 5 de la Ley 59/2005, lo cual no era dable exigírsele al demandante, conforme al criterio señalado por la Sala, ya que dicha comisión no ha sido creada, por lo que no es imputable al demandante dicha omisión.

P. El acto impugnado ha violado el artículo 2 de la Ley 59/2005, que establece lo siguiente:

"Artículo 2: El padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral parcial; no podrá ser invocado como una causal de despido por las instituciones públicas ni por los empleadores particulares, si el trabajador cumple 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, se va más allá, de los tres (3) meses, es solo paliativo y no curativo, lo que lleva implícita la cronicidad, entre ellas, diabetes, lesiones tumorales malignas (cáncer), hipertensión arterial y síndrome de inmunodeficiencia adquirida."

Se ha violado la norma de forma directa por comisión, ya que el acto impugnado desconoce la enfermedad crónica que tiene la parte accionante. Las enfermedades crónicas son aquellas que se le diagnostica tratamiento por más de tres (3) meses y los mismos son paliativos pero jamás van a curar la afección de manera definitiva.

No existía excusa para que la entidad desconociera la disposición en estudio. Dicha norma junto con el artículo 1 de la Ley 59/2005, le otorgaba el derecho al demandante permanecer en el cargo, al padecer de una enfermedad crónica como lo es la Diabetes e Hipertensión arterial.

La única manera de haberla destituido, era que el demandante hubiera incurrido en una conducta, motivos o razones que dieran lugar a la destitución por justa causa. No podía la entidad nominadora, destituir a la parte accionante invocando la supuesta facultad discrecional, ya que el mismo gozaba del fuero de enfermedad otorgado por la Ley al padecer una enfermedad crónica al momento de su destitución y a la fecha también.

Q. Las resoluciones impugnadas han violado lo establecido en el artículo 4 de la Ley 59/2005, que establece lo siguiente:

"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 funcionarios adscritos a la Carrera Administrativa, invocando para ello alguna causa justa prevista en la Ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes.

Aquellos servidores públicos que no se encuentren bajo la protección de la Carrera Administrativa, solicitarán su reintegro a través de la vía ordinaria. Los servidores públicos incorporados a los regímenes especiales harán su solicitud de conformidad con la legislación especial vigente."

La norma transcrita ha sido violada de forma directa por omisión, toda vez que el demandante es una persona enferma crónica, que padece de Diabetes e Hipertensión arterial lo cual era conocido por la autoridad nominadora.

La disposición antes señalada, de forma enfática y categórica le prohíbe aplicar la supuesta facultad discrecional a la entidad demandada, para ponerle término a la relación jurídica que la unía con la parte accionante. Únicamente es posible terminar la relación de trabajo, si se tenía una justa causa para concluir la misma; sin embargo, la demandante gozaba de fuero por enfermedad.

R. El acto impugnado ha violado lo establecido en el artículo 4-A a la Ley 59/2005, que dice:

"Todo trabajador nacional o extranjero, que sea reintegrado por la autoridad nominadora, por un tribunal administrativo o por los tribunales de justicia, por estar amparados por la presente ley tendrá derecho a que se le paguen los salarios dejados de percibir desde el día de suspensión de su cargo, de su despido o destitución hasta el momento que se haga efectivo su reintegro y deberá ocupar el mismo cargo, salvo que acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneración."

La norma se ha comenzado a violar por comisión, por ignorancia de las autoridades. En razón de la condición de salud del demandante debe respetarse y reconocérsele todos los derechos.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO:

A través de la nota DM-1208 de 09 de octubre de 2020, que contiene el informe de conducta del Ministro de Ambiente, en el cual expone su actuación y consideraciones del caso y se distinguen los siguientes elementos:

Por medio de la Resolución Administrativa DM 0567, de 26 de noviembre de 2019, se removió al señor ALEXIS AGUILAR, del cargo de Agrónomo I en la Dirección Regional de Panamá Este. El afectado presentó recurso de reconsideración en tiempo oportuno que fue decidido mediante la Resolución DM No. 0151-2020 de 30 de junio de 2020 confirmando el acto administrativo bajo los siguientes argumentos:

- El nombramiento del demandante en el Ministerio de Ambiente se da en virtud de la facultad discrecional que la ley concede y le otorga como autoridad nominadora y no fue mediante ningún concurso de mérito y oposición, por consiguiente al remover del cargo a dicho funcionario lo hace en virtud de una facultad que contiene la misma ley para ello.
- La remoción del funcionario se da porque a juicio de la entidad administrativa el mismo ostenta una posición de libre nombramiento y remoción, puesto que en su expediente no consta que haya ingresado al servicio por concurso, por ende la decisión la hace de conformidad a los artículos 300 y 305 de la Constitución Política de la República de Panamá.
- A pesar de que el demandante pertenezca al Consejo Técnico de las Ciencias Agrícolas, el mismo no goza de un nombramiento por carrera, con base a sistema de méritos.

- Sobre la condición de salud que el actor alega padecer, dentro del expediente administrativo no se encontraba acreditada al momento de ser desvinculado y el único documento aportado, fue al momento de ser desvinculado y fue expedido por un médico general, incumpliendo con los requisitos señalados en el artículo 5 de la Ley 59 de 2005.

En consecuencia, de todos los razonamientos antes expuestos la autoridad nominadora, en su informe rendido a la Sala, que el Señor ALEXIS AGUILAR no ostenta estabilidad en el cargo por ser un servidor de libre nombramiento y remoción, al no haber accedido al cargo mediante concurso de mérito ni proceso especial de ingreso, sino por decisión discrecional de la autoridad.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Por su parte, la Procuraduría de la Administración en el presente caso ha indicado de acuerdo a la Vista Número 1372, de 02 de diciembre de 2020, lo siguiente:

El Señor Alexis Aguilar, no acreditó que estuviera amparado en el sistema de carrera administrativa o algún régimen especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral, razón por la cual la autoridad administrativa deja sin efecto su nombramiento con sustento al artículo 7, numeral 8 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, por medio de la cual se crea el Ministerio de Ambiente, en concordancia con el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994.

Para desvincular al exservidor público no era necesario invocar ninguna causal así como tampoco que concurrieran hechos o el cumplimiento de algún proceso disciplinario, por ende la remoción del funcionario está en la facultad discrecional de la autoridad nominadora.

Por otro lado al referirse el fuero laboral que concede la Ley No. 59 de 2005, por medio de la cual se adoptan normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas y otras; se advierte que el actor no aportó ningún documento médico que cumpla con los requisitos establecidos en dicha Ley de forma tal que reconociera la protección laboral y tampoco se determinó que esos padecimientos que alega sufrir le ocasionen discapacidad laboral.

Finalmente en lo relacionado al pago de salarios caídos, se considera no viable puesto que para que el derecho sea reconocido es necesario que se encuentre instituido claramente en alguna disposición legal, como un requisito indispensable para acceder a ello.

Así las cosas, por las anteriores consideraciones solicita la Procuraduría de la Administración que no se declare ilegal, la Resolución Administrativa DM 0567, de 26 de

noviembre de 2019, emitida por el Ministro de Ambiente, ni su acto confirmatorio, por lo que deben de desestimarse las pretensiones del recurrente.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Le compete a esta Sala Tercera entrar a examinar los cargos de infracción inherentes a las normas que se estiman vulneradas por la parte actora dentro de la presente Demanda Contenciosa-Administrativa de Plena Jurisdicción, a fin de determinar si las razones adoptadas por la entidad demandada con la expedición del acto administrativo impugnado se ajustan o no a derecho.

Previo al análisis de los cargos de ilegalidad efectuados por la parte actora, es pertinente indicar que a través de la presente demanda Contenciosa-Administrativa, se solicita lo siguiente:

A.- Que se declare Nula, por ilegal, la Resolución DM No. 0567 de 26 de noviembre de 2019, dictada por el Ministro de Ambiente, Milciades Concepción, por medio de la cual se destituye al señor ALEXIS AGUILAR MORA, varón, panameño, mayor de edad, portador de la cédula de identidad personal No. 2-129-730 del cargo como Agrónomo I, posición 90206, con sueldo mensual de setecientos dieciséis balboas con 00/100 (B/.716.00).

B.- Que se declare Nula, por ilegal, el acto confirmatorio, la Resolución DM No. 0151-2020 de 30 de junio de 2020, que confirma en todas sus partes la Resolución DM No. 0567 de 26 de noviembre de 2019, descrita anteriormente.

C.- Que se ordene al MINISTERIO DE AMBIENTE, Reintegrar al señor ALEXIS AGUILAR MORA, a las labores habituales que desempeñaba en esa entidad, o al cargo o posición que desempeñaba en la misma, como Ingeniero Forestal I.

E.- Que se ordene al MINISTERIO DE AMBIENTE, a pagarle al señor Alexis Aguilar Mora, los salarios que corren desde la fecha de su ilegal destitución y hasta que se haga efectivo su reintegro.

Al adentrarnos en el examen y análisis de la presente causa, éste Tribunal observa que, a través de la Resolución Administrativa 0567, de 27 de noviembre de 2019, se procede a dejar sin efecto el nombramiento del señor ALEXIS AGUILAR MORA, del cargo que ocupaba como Agrónomo I, posición 90206 dentro del Ministerio de Ambiente, fundamentado sobre la base que el mismo ingresó de forma discrecional en la entidad, si cumplir con los procedimientos establecidos por la Ley 9/1994, que regula o establece la Carrera Administrativa, incumpliendo las normas de Reclutamiento y Selección, y sin ingresar mediante un concurso de méritos. Su remoción se da con base a facultades legales que ostenta el Ministro de Ambiente contenidas en el numeral 8, artículo 7 de la Ley No. 8 de 25 de marzo de 2015.

82

La referida resolución se le notificó al Señor ALEXIS AGUILAR MORA el día 10 de enero de 2020, y contra dicha decisión se presentó formal recurso de reconsideración, el cual fue resuelto a través de la Resolución Administrativa DM No. 0151-2020 de 30 de junio de 2020; y por medio de la cual se confirmó en todas sus partes la resolución reconsiderada, siendo notificada ésta el 29 de julio de 2020.

El apoderado de la parte actora, encuentra que el Acto acusado de ilegal, infringe una serie de artículos contenidos en la Ley 9 de 1994, Ley 38 de 2000, ley 22 de 1961 y Ley 59 de 2005.

Al revisar la Sala Tercera las documentaciones y constancias que obran dentro del expediente judicial y administrativo, se puede percatar que si bien el ex-servidor público ALEXIS AGUILAR MORA, cuando inicia labores en el Ministerio de Ambiente no lo hizo por concurso de méritos y oposición, para ocupar el cargo; como lo establece la Ley 9 de 1994 y sus modificaciones; el mismo adquiere un fuero laboral por causa del otorgamiento del certificado de idoneidad expedido por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura.

Se hace necesario advertir que el fuero laboral que concede derecho a la estabilidad en el cargo, se encuentra contenido en el artículo 10 de la ley 22 de 30 de enero de 1961, por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas. La norma bajo examen es del tenor siguiente:

"Artículo 10. Los profesionales idóneos al servicio del Estado sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica. En cada caso en particular, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura hará las investigaciones necesarias para establecer la veracidad de los cargos, oyendo a las partes. El Consejo Técnico Nacional de Agricultura decidirá y solicitará lo conducente al Órgano Ejecutivo si se hubiere cometido infracción al presente artículo de esta Ley.

De las constancias procesales, se observa que el señor ALEXIS AGUILAR MORA inició labores en el Ministerio de Ambiente, desde el 02 de octubre de 2015, en el cargo de Promotor Comunal con funciones de Guardaparque (Foja 4, apartado nombramiento del expediente administrativo); posteriormente modificado mediante acta de toma de posesión de escalafón, de fecha de 2 de julio de 2019 con el cargo de Agrónomo I. (Cfr. Fojas 4 y 18 apartado nombramiento del expediente administrativo).

En adición, se aprecia el Resuelto No. 8,473-16 de 03 de agosto de 2016, por medio del cual el Consejo Técnico Nacional de Agricultura concede certificado de idoneidad al señor Alexis Aguilar Mora para que preste los servicios profesionales en Ciencias Agrícolas. (Cfr. Fojas 14-15 apartado adiestramiento del expediente administrativo).

También se evidencia como pieza procesal dentro del expediente administrativo remitido por la autoridad nominadora, en este caso Ministerio de Ambiente, que al demandante se le aplicaron instrumentos de evaluación del desempeño para profesionales de las ciencias agrícolas. (Cfr. Fojas 1-4 apartado evaluación del desempeño del expediente administrativo)

Lo anterior implica, que el señor Alexis Aguilar Mora, se encuentra debidamente acreditado para la prestación de servicios en las ciencias agrícolas, en el cargo de Agrónomo I dentro del Ministerio de Ambiente, por consiguiente, el mismo contaba con el derecho a la estabilidad en el cargo en atención a su desempeño.

Así las cosas, cabe destacar que la entidad nominadora fundamenta su actuación en la facultad discrecional, específicamente en el numeral 8 del artículo 7 de la ley 8 de 25 de marzo de 2015, que dispone:

Artículo 7. El ministro de Ambiente tendrá las funciones siguientes:

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. ...
7. ...
8. *Nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, remover el personal subalterno e imponerles las sanciones del caso, de acuerdo con las faltas comprobadas.*

Lo anterior constituye un medio para la finalización de la relación laboral de los servidores públicos del Ministerio de Ambiente, no obstante, en el caso que nos ocupa del señor ALEXIS AGUILAR MORA, goza de un fuero que le otorga estabilidad laboral, por lo que no podía ser removido del mismo, sin una causa de destitución ya sea, de las contempladas en la ley de ciencias agrícolas, en base a la incompetencia física, moral o técnica para estos servidores públicos o de una causa establecida en el Reglamento Interno de la institución o de una norma de aplicación general para los que brindan servicios en el Estado panameño, previo a su comprobación dentro de un procedimiento disciplinario; situación que no ocurre en este caso, por lo cual se evidencia la violación al debido proceso.

Por las razones expuestas, se encuentra probado el cargo de violación alegado por la parte actora del artículo 10 de la ley 22 de 30 de enero de 1961, que establece el derecho a la estabilidad del que gozan los profesionales de las ciencias agrícolas idóneos que prestan sus servicios en favor del Estado, toda vez que la destitución de su cargo debió ser motivada en base a una causal de destitución, tal como indica expresamente la ley lo que no se observa en el presente caso.

En atención a lo anterior, lo procedente es declarar que es ilegal la Resolución Administrativa DM No. 0567 de 26 de noviembre de 2019, razón por la cual, esta Sala a su vez, por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad de la medida aplicada al señor ALEXIS AGUILAR MORA, no requiere pronunciarse sobre los demás cargos de violación alegados por el demandante.

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por el Señor ALEXIS AGUILAR MORA, 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 íntegro 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 Ministerio de ambiente 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.

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 2337 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 26 de Julio de 20 23


EL Secretario (a) Judicial

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFICACION DE HOY

DE LA SALA III DE LA

SECRETARIA DE LA

AB...