

## REPÚBLICA DE PANAMÁ ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintisiete (27) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

### **VISTOS:**

El Licenciado José Antonio Pérez, actuando en nombre y representación de MAXIMINO VILLARREAL ESCRIBANO, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto No. 139 de 1 de julio de 2019, dictado por la Asamblea Nacional, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

## I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

El activador judicial pretende se declare nulo, por ilegal, el Resuelto No. 139 de 1 de julio de 2019, proferido por la Asamblea Nacional, a través del cual se resolvió destituir a MAXIMINO VILLARREAL ESCRIBANO, del cargo que ocupaba como Asistente Administrativo I en esa entidad.

Además de la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo antes citado, la parte actora solicita que la Sala ordene a la Asamblea Nacional, que se le permita ocupar el cargo que desempeñaba; que se haga efectivo el pago de los

salarios dejados de percibir junto; y que se condene al Estado por los daños y perjuicios que se cometieron en detrimento de su persona por su destitución.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, el apoderado judicial de MAXIMINO VILLARREAL ESCRIBANO señala que su representado al momento de su remoción, tenía más de diez (10) años de servicio dentro de la entidad, ostentando el cargo de Asistente Administrativo I. Manifiesta, que a través del Resuelto 139 de 1 de julio de 2019, se le destituyó, bajo el fundamento de ser funcionario de libre nombramiento y remoción; decisión que le fue notificada el 10 de julio de 2019.

Continúa señalando el representante judicial del Actor que, la entidad nominadora adoptó dicha decisión, aun teniendo conocimiento que su poderdante padecía de Ptosis Palpebral Congénita Bilateral; Hipertensión sin Cardiopatías e Hiperplasia Prostática Benigna; afecciones que son degenerativas y conllevan a la protección laboral especial establecida en la Ley 59 de 2005. Culmina indicando, que contra el acto de destitución promovió Recurso de Reconsideración, el cual fue resuelto a través de la Resolución No. 18 de 15 de julio de 2019, que mantuvo en todas sus partes la decisión principal.

# II. DISPOSICIONES LEGALES INVOCADAS COMO INFRINGIDAS POR LA PARTE ACTORA.

En cuanto a las normas legales vulneradas con la emisión del Resuelto No. 139 de 1 de julio de 2019, el apoderado judicial de MAXIMINO VILLARREAL ESCRIBANO, indica se han trasgredido los artículos 2 y 4 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 19 de abril de 2018, que establecen qué se entiende por enfermedades crónicas, involutivas y degenerativas; y que quienes aquejen tales afecciones solo podrán ser destituidos bajo causa justificada.

#### III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

El Secretario General de la Asamblea, mediante la Nota AN/SG-N-1292-19 de 14 de noviembre de 2019, remitió a esta Superioridad el Informe Explicativo de Conducta, visible a fojas 37-41 del Expediente, en el que indicó que el señor MAXIMINO VILLARREAL ESCRIBANO era un funcionario de libre nombramiento y remoción, por lo que de conformidad con el Texto Único de la Ley 12 de 1998, el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y el Reglamento de Administración de Recursos Humanos, corresponde al representante legal de la entidad, la destitución de tales funcionarios.

Por otra parte, señala que el señor MAXIMINO VILLARREAL ESCRIBANO, en todo el periodo de laborar en la institución, hasta el momento en que fue destituido, no presentó documentos o certificaciones que acreditaran que padece de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa o de alguna condición de salud que le otorgue la protección laboral reconocida en la Ley 59 de 2005, ni tampoco solicitó a la entidad su evaluación para observar su caso, por lo que no se encontraba amparado por el aludido fuero.

## IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El señor Procurador de la Administración, a través de la Vista N°1564 de 30 de diciembre de 2020, visible a fojas 74-80 del expediente judicial, solicita a la Sala Tercera que se declare que no es ilegal el Resuelto No. 139 de 1 de julio de 2019, emitido por la Asamblea Nacional, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del Accionante.

En ese sentido, luego de exponer unos breves antecedentes del caso, manifiesta el Representante del Ministerio Público que el acto objeto de controversia se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial, y no en razón de una sanción disciplinaria.

Por otra parte, sostiene el Procurador que, en relación al fuero por padecimiento de enfermedades crónicas invocado por el apoderado judicial de MAXIMINO VILLARREAL ESCRIBANO, éste no acreditó dicha condición, por lo que al no haberse presentado junto al recurso de reconsideración, nuevos elementos de hecho o de Derecho, la entidad demandada mantuvo el acto administrativo impugnado, cuya legalidad se debe determinar tomando en consideración la realidad existente al momento en que el mismo fue emitido, esto es, lo que reposaba en el expediente de personal, el cual no contenía referencia alguna a la existencia de una afección de esta naturaleza.

### V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El Procurador de la Administración, mediante Vista 1058 de 7 de julio de 2023, presentó sus Alegatos de Conclusión, y, sin mayores variantes, reitera su posición inicial, ya planteada en la controversia bajo estudio (Cfr. fojas 116-126 del expediente judicial).

Por su parte, el Demandante no presentó escrito alguno.

## VI. DECISIÓN DE LA SALA

Luego de surtidas las etapas procesales, procede esta Superioridad a realizar un examen de rigor.

## Competencia del Tribunal

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el artículo 97 (numeral 1) del Código Judicial, se establece como competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de los Decretos, Órdenes, Resoluciones o cualesquiera Actos, sean generales o individuales, que se acusen de ilegales, sustento jurídico que le permite a esta Corporación conocer de la Demanda bajo estudio.

## Acto Administrativo Objeto de Reparo

El Acto que se impugna, lo constituye el Resuelto No. 139 de 1 de julio de 2019, dictado por la Asamblea Nacional, a través del cual se resolvió destituir a

MAXIMINO VILLARREAL ESCRIBANO en el cargo que ocupaba como Asistente Administrativo I, en esa entidad.

## Sujeto Procesal Activo

En la controversia jurídica bajo análisis, el Licenciado José Antonio Pérez, comparece actuando en nombre y representación de MAXIMINO VILLARREAL ESCRIBANO, cuyas generales se encuentran descritas en el poder conferido.

## Sujeto Procesal Pasivo

Lo constituye la Asamblea Nacional, representada por el Procurador de la Administración, quien en ejercicio del rol consagrado en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, actúa en defensa de los intereses de la entidad demandada.

En este escenario, esta Corporación de Justicia advierte que quien recurre somete a escrutinio de legalidad el Resuelto No. 139 de 1 de julio de 2019, proferido por la Asamblea Nacional, basando su posición en que dicha decisión trasgrede los artículos 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, ya que la entidad demandada tenía conocimiento de su condición médica, puntualmente de su diagnóstico de Hipertensión, afección que se califica como de enfermedad crónica, progresiva y degenerativa, por consiguiente, al encontrarse bajo la protección laboral en comento, no era un funcionario de libre nombramiento y remoción.

#### Estatus Laboral del Demandante

Según se puede advertir de las constancias procesales, mediante el Decreto de Personal No. 136 de 16 de noviembre de 2009, el entonces Presidente de la Asamblea nombró, en posición interino, a MAXIMINO VILLARREAL ESCRIBANO, en el cargo de Agente de Seguridad III Supervisor; cargo del cual tomó posesión el 16 de noviembre de 2009 (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente administrativo).

Posteriormente, a través del Decreto N°173 de 1 de marzo de 2010, se nombró a MAXIMINO VILLARREAL ESCRIBANO en el cargo de Asistente de

Contabilidad. Luego de ello, mediante Decreto N°1214 de 1 de septiembre de 2017, el prenombrado fue ascendido a la categoría de Asistente Administrativo I, del cual tomó posesión esa misma fecha (Cfr. fojas 11, 12 y 14 del expediente administrativo).

Tomando en cuenta el historial laboral del Actor, esta Sala observa que 
MAXIMINO VILLARREAL ESCRIBANO no ingresó a la Asamblea Nacional por 
medio de algún procedimiento de selección de personal basado en un concurso 
de méritos y competencia del recurso humano, para ocupar la posición de 
Asistente Administrativo I.

En este contexto, se observa que la decisión adoptada por el Presidente de la Asamblea para remover a MAXIMINO VILLARREAL ESCRIBANO del cargo que ocupaba como Asistente Administrativo I, tuvo como fundamento el artículo 7 del Texto Único de la Ley 12 de 1998, por la cual se desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, y sus respectivas modificaciones, que lo faculta para realizar los nombramientos, la separación y las destituciones de los servidores públicos adscritos o no a la carrera del servicio legislativo, en este caso, por encontrarse bajo la potestad discrecional de la autoridad nominadora.

Ahora bien, el activador judicial ha invocado en su Demanda un fuero por enfermedad, escenario excepcional que le reconoce al trabajador una protección laboral y cuya acreditación o no entraremos seguidamente a analizar.

## Fuero por Enfermedad Crónica o Degenerativa.

Sostiene el apoderado judicial de MAXIMINO VILLARREAL ESCRIBANO, que su mandante se encontraba amparado por la protección laboral consagrada en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, en virtud de sus padecimientos, a saber: "Ptosis Palpebral Congénita Bilateral; Hipertensión sin Cardiopatías e Hiperplasia Prostática Benigna".

Como bien señala la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, la misma tiene por objetivo brindar una protección laboral especial a todo aquel trabajador, nacional o extranjero, a quien se le

detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral, a tener derecho a mantener su puesto de trabajo.

Bajo esta línea de pensamiento, el artículo 5 de la referida excerpta, según fue modificado por la Ley 23 de 19 de abril de 2018, estipula el medio idóneo para certificar el padecimiento que el trabajador alegue; precepto normativo que indica lo siguiente:

"Artículo 5. El artículo 5 de la Ley 59 de 2005, queda así:

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 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." (La negrita es nuestra).

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 la acreditación de la enfermedad que le aqueja.

En este escenario, consta a foja 17 del expediente judicial, la Certificación Médica 301-SM-PRRDD-2019 de 11 de julio de 2019, expedida por el Doctor Enrique Jaén, Médico General, y el Doctor Ramón Cedeño, Director Médico, galenos de la Caja de Seguro Social, con sello de recibido de la Presidencia de la Asamblea Nacional, de fecha de 12 de julio de 2019, a las 10:22 a.m., documento en el que se constata lo siguiente:

"Certifico que Maximino Villarreal Escribano de 56 años, con CIP 6-57-1711 lo atendí desde hace más de 15 años por padecer de:

- Ptosis Palpebral Congénita Bilateral
- Hipertensión sin cardiopatía
- Hiperplasia Prostática benigna

Fue a cirugía plástica por su problema palpebral y fue intervenido quirúrgicamente con resultados negativos."

Siendo así las cosas, ponderando la referida certificación médica y las evidencias contenidas en el dossier probatorio correspondiente, entre éstas, los controles de atención del Ministerio de Salud (fojas 20-25 del expediente judicial) puede deducirse que le asiste la razón a la parte actora, toda vez que la condición degenerativa de salud por "Hipertensión", invocada por MAXIMINO VILLARREAL ESCRIBANO en su Libelo, fue debidamente constatada por el Doctor Enrique Jaén y el Doctor Ramón Cedeño, cumpliéndose por esta parte el requisito exigido por la Ley respecto de las certificaciones o documento avalado por dos (2) médicos idóneos que acrediten el padecimiento alegado.

Por otra parte, este Tribunal corrobora que la condición de salud del Actor fue comunicada oportunamente a dicha institución, tal como se desprende del sello de recibido de la Certificación Médica descrita en párrafos precedentes, aportada junto con el Recurso de Reconsideración; y de la Nota AN/DNALAA/N-082-19 de 19 de julio de 2019, suscrita por la Dirección Nacional de Asesoría Legal en Asuntos Administrativos, dirigida a la Dirección de Recursos Humanos de la Asamblea Nacional, en la que se indica lo siguiente:

"Reciba un cordial saludo, al tiempo que hacemos entrega de los originales de los siguientes documentos, para que sean incorporados al expediente personal, según corresponda:

1- Del señor Maximino Villarreal, adjuntamos el original del Recurso de Reconsideración y siete (7) páginas de certificaciones médicas." (Cfr. foja 25 del expediente administrativo).

En este punto, cabe resaltar que la alegación de un padecimiento de salud en el Recurso de Reconsideración, es un momento oportuno para ello, ya que permite a la autoridad verificar si se ha acreditado la condición médica y modificar o rescindir la decisión proferida en la vía gubernativa, pues la finalidad de los medios de impugnación ejercitados por el particular es brindarle la oportunidad a la Administración a que revoque, aclare, modifique o anule su decisión, más aún en casos como el que nos ocupa en el que se configura un fuero por enfermedad.

Respecto a lo anterior, la Sala Tercera se ha pronunciado respecto a la protección laboral que ampara a los trabajadores que padezcan enfermedades

crónicas, degenerativas y/ involutivas; para ello sirve de ejemplo la jurisprudencia que pasamos a señalar:

De las pruebas aportadas y admitidas en el proceso, se evidencia que mediante Certificación de la Clínica de Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, la Médico General - Dra Gioconda Z. Palacios, con código P-024 y Registro 3846, certifica que el paciente Miguel Ángel Prados Arauz con cédula de identidad personal N°8-233-465, presenta la enfermedad de Hipertensión Arterial y, que dicho paciente asiste a consulta por sus medicamentos para tratar dicha enfermedad.

Es importante mencionar que dentro de las constancias procesales, se aporta el historial médico, llevado por la propia Dra. Gioconda Z. Palacios, además de varias recetas médicas, del Médico General Enrique García V., del Ministerio de Salud, con Registro 2771, de donde se desprende que previo a su destitución del cargo se atendía al paciente Miguel Ángel Prados Arauz, por hipertensión arterial, la cual era tratada con la ingesta de medicamentos para controlarla.

De igual forma, se observa a foja 122 del expediente contencioso administrativo, Certificación de 26 de octubre de 2017, expedida por el Médico General Arnulfo Botacio, de la Policlínica Don Alejandro De La Guardia, Hijo de la Caja de Seguro Social, con Código 6267 y Registro 3117, señala que el señor Miguel Ángel Prados Arauz, ha sido evaluado y tratado por hipertensión arterial.

Debemos agregar que, la condición médica del demandante fue advertida, en su recurso de reconsideración promovido contra el Decreto de Personal No. 106 de 16 de noviembre de 2016, emitido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, alegaciones que fueron ignoradas en el Decreto de Personal No.106 de 16 de noviembre de 2016, que confirma el contenido del acto impugnado, tal como fue indicado por la propia autoridad en su informe de conducta, por considerarla tardía.

En este punto, cabe resaltar que la alegación de un padecimiento en el recurso de reconsideración del afectado, es un momento oportuno para ello, ya que permite a la autoridad verificar si se ha acreditado la condición médica discapacitante y modificar o anular la decisión proferida en la vía gubernativa, en atención a la aplicación de una ley que protege a los funcionarios con enfermedades discapacitantes.

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 59 de 2005, ya que se incumple con el procedimiento para destituir a un funcionario con una enfermedad crónica discapacitante."1

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Sentencia de 20 de mayo de 2019, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

Así las cosas, esta Superioridad arriba a la conclusión que se encuentran probados los cargos de violación alegados por la parte actora de los artículos 2 y 4 de la Ley 59 de 2005; por ende, no podía ser desvinculado del cargo que ocupaba salvo causa justificada.

En cuanto al pago por los daños y perjuicios exigidos por la parte actora, sustentados en su destitución, este Tribunal debe aclarar que no se puede confundir el restablecimiento del derecho subjetivo que es propio de las Demandas de Plena Jurisdicción con el reconocimiento de daños materiales que es propio de una Demanda de Indemnización, de allí que para hacer este tipo de reclamaciones existe una Demanda de Reparación Directa que es autónoma y que contiene requisitos distintos y se sustenta en normas distintas a las de Plena Jurisdicción.

Y es que tenemos que tener claro que una cosa son los requisitos exigidos en el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, que son comunes a toda Demanda y otra es la exigencia de las normas aplicables a una Demanda de Indemnización que su finalidad es el resarcimiento pecuniario de un daño o perjuicio que puede darse de varias formas entre ellas a través de un daño material o uno moral o ambos dependiendo de cada caso en particular, por ello y siendo que se trata de reclamos de sumas de dineros productos de una daño causado en el que resulta responsable el Estado, se exige una serie de requisitos que no son los mismos que los de una Demanda de Plena Jurisdicción.

Por último, el cuanto a la solicitud de la parte actora referente al pago de los salarios dejados de percibir, debemos indicar que el mismo no es viable, puesto que si bien la Ley 151 de 24 de abril de 2020, que modifica la Ley 59 de 2005, reconoce dicha retribución laboral a todos aquellos trabajadores reintegrados a sus cargos, lo cierto es que tal excerpta legal 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 lo que se desestima tal petición.

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 ILEGAL el Resuelto No. 139 de 1 de julio de 2019, emitido por la Asamblea Nacional, al igual que su acto confirmatorio; y en consecuencia, ORDENA SU REINTEGRO al cargo que ocupaba o a otro cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo a la estructura de la institución; y se niegan el resto de las pretensiones.

NOTIFÍQUESE,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME MAGISTRADO

(Jeal Chrose

MARIA CRISTINA CHEN STANZIOLA MAGISTRADA

TAMARA COLLADO SECRETARIA ENCARGADA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 16

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 3147 en lugar visible de la

11

SALA IN CEILA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA NOTIFICUESE HOV \_\_\_\_ OF \_\_\_\_ PAGE

FIRMA