

154

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, diecinueve (19) de enero de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS

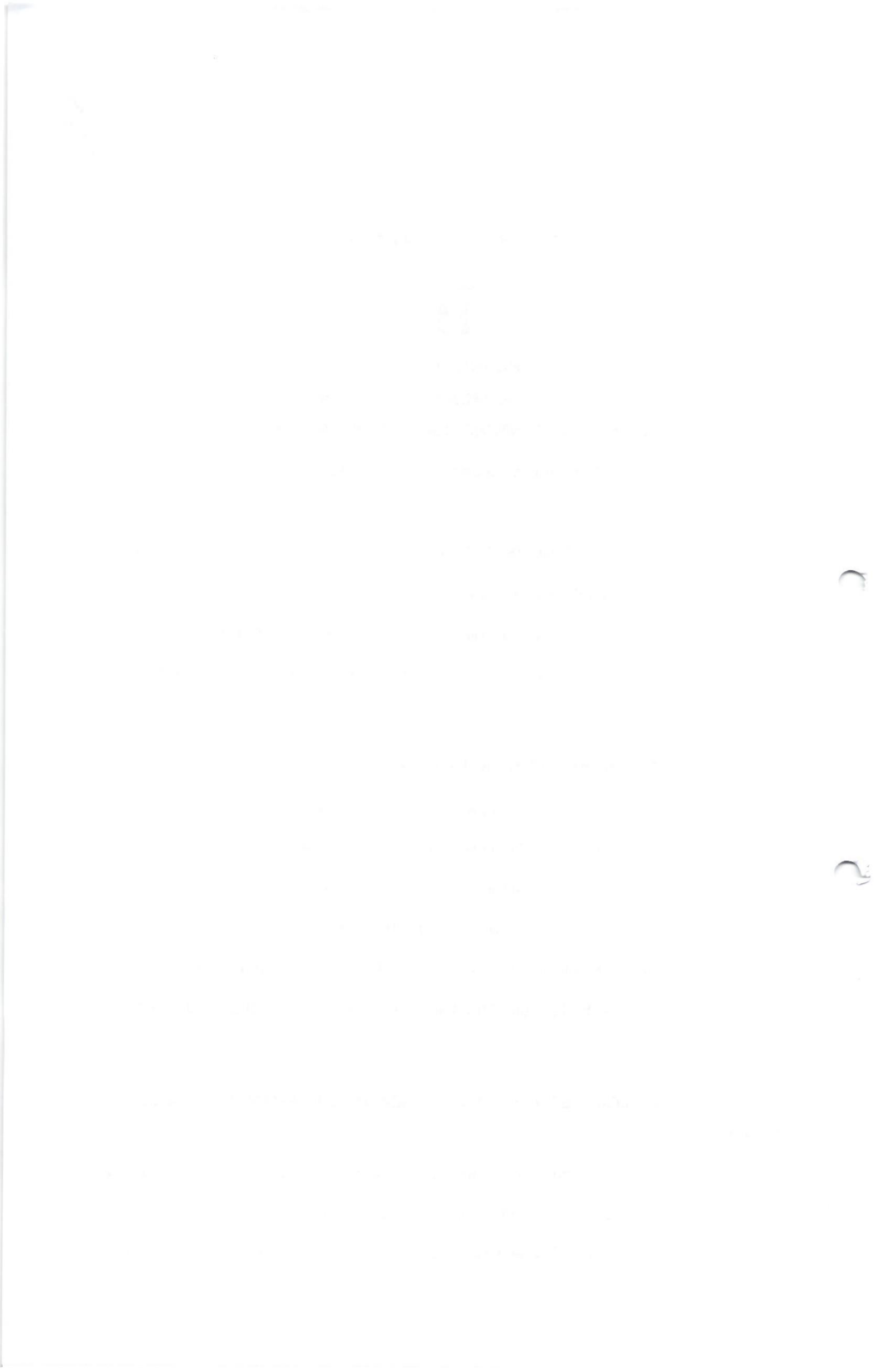
La firma forense **G & C CONSULTING**, actuando en nombre y representación de **DORIS GIRON DE BROWN**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, a través de la cual solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 569 de 23 de abril de 2021, emitido por el Ministerio de Educación y que se hagan otras declaraciones.

I.- DEL ACTO ADMINISTRATIVO BAJO EXAMEN:

En la demanda en mención, la parte actora tiene como pretensión que la Sala declare la nulidad, por cargos de ilegalidad, del Decreto de Personal No. 569 de 23 de abril de 2021, emitido por el Ministerio de Educación, en el cual se decretó dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública **DORIS GIRON DE BROWN**, en el cargo de **TRABAJADORA MANUAL II**, posición 11612, con un salario mensual de **SEISCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.600.00)** en el **C.E.B.G. BILINGÜE SANTA LIBRADA**.

II.- DE LA PRETENSIÓN, HECHOS Y PLANTEAMIENTOS FUNDAMENTALES DE LA DEMANDA:

En el libelo de demanda, la apoderada judicial de la actora ha indicado que su representada es una servidora pública que padece de enfermedades crónicas como Hipertensión Arterial crónica, Diabetes Mellitus 2 y Artrosis de Rodillas y que ha laborado



en el Ministerio de Educación de forma ininterrumpida hasta el 6 de mayo de 2021, fecha en que fue formalmente notificada de la destitución ilegal e injustificada por violación al principio del debido proceso.

Refiere que su clienta presentó Recurso de Reconsideración el 12 de mayo de 2021, y que la institución negó el mismo por medio del fenómeno de silencio administrativo al transcurrir 2 meses sin que haya recaído decisión alguna sobre este recurso.

La apoderada señala que su poderdante fue diagnosticada de Hipertensión Arterial crónica, Diabetes Mellitus 2 y Artrosis de Rodillas por medio de certificación médica de 18 de agosto de 2021, emitida por la Dra. María del Carmen Flores, Médico General de la Policlínica Generoso Guardia que acreditan los padecimientos por lo que el Ministerio de Educación no aplicó las normas de protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzca discapacidad labora.

Manifiesta que su representada es una persona en estado de vulnerabilidad por su condición de padecer enfermedades crónicas y estas le han causado una discapacidad laboral profunda, por lo que la decisión tomada ha agudizado su situación emocional, lo que la hace vulnerable. Hace alusión a estudios sobre la Hipertensión Arterial por parte del Ministerio de Salud que apuntan a riesgo cardiovascular, enfermedad coronaria, insuficiencia renal, insuficiencia cardíaca, entre otros.

En sus argumentaciones recalca que el Ministerio de Educación destituyó a su representada en violación al debido proceso y pasando por alto el procedimiento contemplado en la norma para las personas que padecen enfermedades crónicas ya que debe mediar justa causa y que su representada no ha violado las disposiciones del Reglamento Interno del Ministerio de Educación.

Considera que la entidad demandada violó derechos fundamentales en este caso ya que se suspendieron los pagos de la servidora pública, antes de que esta sustentara Recurso de Reconsideración en la vía gubernativa sin tomar en cuenta que estos se conceden en efecto suspensivo, por lo que la Resolución impugnada quedaba suspendida hasta que quedara en firme y ejecutoriada.

Infiere en que todo servidor público que sufra de enfermedades crónicas y sea despedido tiene derecho a recibir los salarios dejados de percibir, en atención a diversos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos suscritos por la República de Panamá. Además, presenta diversas referencias al articulado de estos Convenios aduciendo en la misma idea, que Panamá ha ratificado Convenios Internacionales que contemplan la equiparación de oportunidades de personas que sufren discapacidades.

Concluye exponiendo que el acto atacado tiene vicio de nulidad absoluta porque viola el debido proceso legal aunado al hecho de que a su mandante solo le faltaban nueve (9) meses para cumplir la cuota de jubilación por lo que el acto demandado ha ignorado la protección laboral que por ley tienen las personas que padecen de enfermedades terminales, o que tienen alguna discapacidad, así como también aquellas que se encuentren a dos (2) años de jubilarse, pertenezcan o no a la Carrera Administrativa.

En concordancia con sus hechos y planteamientos, solicita a la Sala conceda las siguientes pretensiones:

1. La declaratoria de Nulidad del Decreto de Personal No. 569 de 23 de abril de 2021, emitido por el Ministerio de Educación.
2. El reintegro inmediato de su representado a su puesto de trabajo u otro análogo sin menoscabo de su salario, sin desmejores y que se le paguen

los salarios caídos correspondientes, así como prestaciones legales y laborales en concepto de cuotas obreros patronales de la Caja de Seguro Social.

3. Restablecimiento de los derechos lesionados por el acto originario impugnado.

III.- NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

A criterio de la parte demandante, el Ministerio de Educación al emitir el acto administrativo de destitución de la servidora pública **DORIS GIRON DE BROWN** ha vulnerado las siguientes disposiciones.

- 1.- Los artículos **34 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que disponen taxativamente 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."

CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

La norma fue violada de manera directa por omisión por falta de aplicación, aduciendo el actor que existe una vulneración de garantías fundamentales como el debido proceso al ser esta una causa laboral sobre personas con enfermedades crónicas y que no se surtió el trámite de destitución de conformidad con las normas que protegen a servidores públicos con este tipo de enfermedades y discapacitados, al no establecerse una causa legal justificada por parte de la entidad demandada, y atendiendo al hecho que la afectada no tenía ninguna falta al Reglamento Interno institucional.

A juicio del accionante, los procedimientos legales que se alegan violados e ignorados por el ente estatal son los contenidos en la Ley 59 de 2005, así como el no

158
157

149
150

reconocimiento de los derechos legítimos de alimentación y de un empleo productivo y remunerado en igualdad de condiciones contemplados en esta normativa y a su vez, lo dispuesto en la Ley 42 de 1999 y sus reformas, por lo que el acto administrativo impugnado tiene nulidad absoluta a la luz de la Ley 38/2000, por violación al debido proceso y al principio de legalidad al desconocer también la estabilidad laboral que tenía la afecta a razón de que le faltaban nueve (9) meses para cumplir con las cuotas necesarias para su jubilación conforme a lo normado por la Ley 9 de 1994 y sus leyes modificatorias, que contemplan protección para servidores públicos con enfermedades terminales y los que se encuentran a dos (2) años de recibir la jubilación, sean o no de Carrera Administrativa.

“Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

- 1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;*
- 2. Si se dictan por autoridades incompetentes;*
- 3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;*
- 4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;*
- 5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado.”*

CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

La norma fue violada de manera directa por omisión por falta de aplicación, alegando que está acreditado el hecho de que la demandante goza de estabilidad laboral dada por la Ley 59 de 2005, y al dictarse el acto se incumplió con el debido proceso contenido en esta norma y en la Ley 42 de agosto de 1999 y sus reformas, las cuales son aplicables para este tipo de casos en donde la persona desvinculada padece de enfermedades crónicas que les producen discapacidad laboral.

2.- El **artículo 4** de la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2006 “Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral” reformada por el artículo 11 de la Ley 4 de 25 de febrero de 2010 “Que reforma la Ley 12 de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo y dicta otras disposiciones” y las modificaciones de la Ley 25 del 19 de abril de 2018 y Ley 151 de 24 de abril de 2020:

“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, le corresponderá a la Junta de Apelación y Conciliación de 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 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.”

CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

La norma fue violada de manera directa por omisión por falta de aplicación, puesto que considera que se han violados derechos subjetivos fundamentales de la servidora pública con enfermedades crónicas y el debido proceso legal ya que por falta de la certificación emitida por la Comisión Interdisciplinaria sobre la condición de las personas y estos padecimientos crónicos no se puede atribuir al demandante como consecuencia de que la Administración no haya nombrado tal Comisión.

Reitera que su representada debió ser destituida por causa legal justificada y previa autorización de la autoridad competente por lo que el Ministerio de Educación tenía que establecer un procedimiento administrativo disciplinario previo a la destitución. Alega que no se aplicaron al caso las normas del Reglamento Interno institucional y que se violentó el ordenamiento jurídico procedimental en general en base a subterfugios legales y malabarismos jurídicos.

Que la ley 59 de 2005 es una ley especial que regula el proceso de despido injustificado de personas que padecen de enfermedades crónicas que priva sobre la general lo cual sustenta en el artículo 14 del Código Civil. Recalca que los padecimientos de enfermedades crónicas como Hipertensión Arterial Crónica, Diabetes Mellitus II y Artrosis de Rodilla de su poderdante está acreditada mediante Certificación médica de 18 de agosto de 2021, por la Médico General María del Carmen Flores de la Policlínica

Generoso Guardia de la Caja de Seguro Social, haciendo alusión a estudios sobre la Hipertensión Arterial por parte del Ministerio de Salud que apuntan a riesgo cardiovascular, enfermedad coronaria, insuficiencia renal, insuficiencia cardíaca, entre otras.

En atención a esta norma indica que se garantiza la estabilidad laboral y al ser violada por el Estado, ella mandata el pago de los salarios dejados de percibir, en atención a la Ley 151 de 24 de abril de 2020 que adiciona artículos a la Ley 59/2005, por lo garantiza el derecho social del salario dejado de percibir a estas personas con estos padecimientos que debe ser pagado una vez la persona sea reintegrada, por lo que resalta su pretensión informando que en este caso el momento de la desvinculación fue el 25 de noviembre de 2020, por lo que desde esa fecha deben pagarse los salarios caídos solicitados hasta la fecha en que se reintegre a su mandante.

3.- El **artículo 45 A** de la Ley N° 42 de 27 de agosto de 1999, reformada por la Ley N° 15 de 31 de mayo de 2016:

CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

La norma fue violada de manera directa por omisión por falta de aplicación, ya que considera que se dejó a la afectada en estado de indefensión al no haber causal legal justificada alguna y que la Hipertensión Arterial ha causado una discapacidad laboral profunda al punto de padecer Artrosis de Rodillas y Diabetes Mellitus II, y que su representada tenía estabilidad y fuero laboral dado en una ley, por lo que la causa del despido no podía ser el libre nombramiento y remoción. Se debió agotar la vía gubernativa con aplicación del Reglamento Interno institucional con causa justificada para que la destitución tuviese lugar.

Estima vulnerados el Principio de Legalidad en este artículo ya que considera hay afectación de derechos humanos de toda la familia que depende económicamente de

esta y que el Estado tiene que mantener una conducta enmarcada en la Convención a favor de personas con discapacidad contenida en la Ley N°25 de 10 de julio de 2007, por lo que cabe la aplicación del Principio de Convencionalidad en la esfera administrativa, por consiguiente el Ministerio de Educación debió prestar máxima atención a los derechos a la vida digna y a la salud de **DORIS GIRON DE BROWN**, como derechos humanos, lo cual se puso en conocimiento a través del Recurso de Reconsideración en la vía gubernativa.

Advierte nuevamente consideraciones sobre la prevalencia, primacía e interpretación de aplicación de la ley especial sobre la ley general en materia laboral para los servidores públicos que padecen enfermedades crónicas y son discapacitados ya que regulan derechos fundamentales especialísimos en relación la forma de proceder en el caso de una destitución, lo cual sustenta en diversos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia en sede de Amparo de Garantías Constitucionales y de procesos Contenciosos Administrativos.

IV.- INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO:

Mediante escrito visible de fojas 57-60 del expediente judicial el cual se identifica como Nota DM-DNAL-104-0367-UAJ-03 de 10 de febrero de 2022, la Ministra de Educación, emite informe de conducta, que en lo medular establece:

Que la señora **DORIS GIRON DE BROWN** fue nombrada como servidor público de libre nombramiento y remoción en el cargo de Trabajadora Manual II interina, de conformidad con el Decreto de Personal No. 122 de 10 de marzo de 2010.

Que el acto administrativo referido no transgredió derechos fundamentales ni el reglamento en estos casos contemplado en el artículo 2 de la Texto Único de la Ley No. 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa.

Que el acto impugnado no se fundamenta en causal disciplinaria sino en la potestad discrecional de la autoridad nominadora para el libre nombramiento y remoción

de los servidores públicos que no hayan sido nombrados mediante concurso de méritos, sujeto a la Ley de Carrera Administrativa o Ley Especial al tenor del artículo 302 de la Constitución Nacional.

Que la demandante no hace alusión a que el Recurso de Reconsideración interpuesto contra el Decreto de Personal No. 569 de 23 de abril de 2021, fue resuelto mediante Resolución 525 de 10 de diciembre de 2021, de la cual se encuentra notificada la afectada y en la cual se mantiene en todas sus partes el Decreto recurrido debido a que en dicho recurso el demandante aportó copia simple de una certificación que aduce que su esposo es paciente de Hemodiálisis por lo que incumplía el artículo 833 del Código Judicial sobre pruebas documentales.

Concluye indicando que se cumplió el procedimiento legal de las disposiciones que regulan estos actos.

V.- DEFENSA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Por su parte, la Procuraduría de la Administración ha contestado la Demanda y expuesto los descargos respectivos a través de la Vista Número 1430 de 29 de agosto de 2022, y reiterado su postura en sus alegatos de conclusión vertidos en la Vista Número 2060 del 16 de diciembre de 2022. (Cfr. Fs. 84-96 y 111-115).

La remoción de la accionante se fundamentó en la facultad discrecional que tiene la autoridad nominadora de nombrar y remover a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, por no haber ingresado al servicio público a través de un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial.

La accionante no gozaba de estabilidad en el cargo, por no haber ingresado al servicio público a través de un concurso de méritos, o estar investida por ley especial que regule los requisitos de ingreso y ascenso del recurso humano en el sistema, por lo que no era una funcionaria de carrera. Al no ser así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y esto se evidencia de la parte motiva del acto acusado de ilegal.

En relación al padecimiento de enfermedades crónicas establece que en este caso la servidora pública no acreditado haber sido evaluada por dos (2) médicos especialistas del ramo para que pueda probarse que la enfermedad implica una restricción para trabajar, por lo que no puede ampararse en el fuero de discapacidad laboral con solo indicar el padecimiento ya que aportó una (1) certificación médica que no indica el grado de discapacidad laboral.

En este sentido y atendiendo la Ley 42/1999 sobre personas con discapacidad la parte actora tampoco aportó prueba idónea que acredita alguna discapacidad como lo exige esta ley en este caso.

Que los cargos de infracción no se ajustan a la realidad fáctica y jurídica ya que una cosa es el padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y /o degenerativas a la luz de la Ley 50/2005 y otra cosa es padecer una discapacidad, lo cual no es equivalente y no pueden ser analizadas por la misma norma.

De la solicitud de pago de salarios caídos estima el Procurador que no es viable ya que ese derecho no está instituido expresamente en una ley ni tampoco se le ha desvinculado al margen de un fuero de protección laboral.

En cuanto la actividad probatoria desplegada en este proceso concluye en sus alegatos finales que la actividad probatoria de la accionante no logró cumplir con lo que establece el artículo 784 del Código Judicial ni con la responsabilidad de acreditar sus hechos y pretensiones a través de los medios de prueba idóneos.

VI.- EXAMEN DE LA SALA:

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, le corresponde 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, a fin de determinar si, en efecto, las razones adoptadas por la entidad

demandada con la expedición del acto administrativo impugnado se ajustan o no a derecho.

Para resolver la encuesta procesal planteada a este Tribunal se confrontarán los hechos de la demanda, el material probatorio incorporado al proceso, las alegaciones presentadas por las partes intervinientes, así como el alcance de las normas que se estiman vulneradas y los respectivos planteamientos de la parte actora y la Procuraduría de la Administración.

Previo al análisis de fondo sobre los cargos de ilegalidad efectuados por la parte actora, es pertinente indicar que, esta Sala considera que en esta causa se ha producido el fenómeno jurídico de negativa tácita por silencio administrativo, tal y como señaló la apoderada judicial en los hechos de su demanda, tomando en cuenta el recurso presentado por la señora **DORIS GIRON DE BROWN** contra el Decreto de Personal No. 569 de 23 de abril de 2021, el 12 de mayo de 2021, ante el Departamento de Recursos Humanos de la Dirección Regional de Educación de San Miguelito, prueba admitida en esta causa y la fecha en la que fue resuelto. (Cfr. f. 40 del expediente judicial).

Es meritoria esta aclaración toda vez que el Ministerio de Educación a través de la Nota DNAL-104-0441-UAJ-26 de 28 de enero de 2022, remite respuesta al oficio No. 38 de 5 de enero de 2022, el cual consistía en **el tercer reiterno con carácter de urgencia** a la solicitud que le formulara la Secretaria de este Tribunal a la institución demandada para que certificara el silencio administrativo o negativa tácita respecto al recurso de reconsideración interpuesto por la afectada y se pudiera admitir la demanda, circunstancia no advertida por el Ministerio demandado dado que a foja 59 del expediente, en su informe de conducta alude que la demandante no hizo referencia en su Demanda al Recurso interpuesto y la Resolución que lo resuelve, así como a las pruebas aportadas, lo cual no tiene sentido lógico ya que al momento en que la Demandante concurre a esta Sala a presentar su Demanda, el Ministerio de Educación no había emitido al Resolución que resolvió el recurso de Reconsideración presentado

en vía gubernativa, por lo que mal podía quien demandaba hacer algún comentario respecto a esta decisión final del Ministerio. (Cfr. fs. 40, 48-51 y 59 del expediente).

La Resolución No. 525 que resolvió el recurso de Reconsideración fue emitida el **10 de diciembre de 2021**, y notificada por Edicto No. 01 de 20 de enero de 2022, tiempo después de haber recibido la institución **varias reiteraciones solicitando información** por parte de la Secretaria de este Tribunal para que se certificase si se había producido el silencio administrativo o negativa tácita en cuanto al recurso de la señora **DORIS GIRON DE BROWN**, por lo que queda demostrado fehacientemente que tuvo lugar el fenómeno de silencio administrativo conforme al señalamiento del demandante, al no haberse dado un pronunciamiento en el término de ley por parte de la institución demandada.

Expuesto lo anterior, se procede entonces a analizar lo concerniente al fondo de esta controversia. Tenemos que de las constancias procesales que obran en el expediente se desprende que la señora **DORIS GIRON DE BROWN** al momento de su destitución contaba con un nombramiento en la institución mediante Decreto de Personal Número 122 de 10 de marzo de 2010, en virtud de una facultad constitucional y legal de la autoridad nominadora en el cargo de Trabajador Manual II en el C.E.B.G. Bilingüe Santa Librada.

Que a través del Decreto de Personal No. 569 de 23 de abril de 2021 de 23 de abril de 2021, el Presidente de la República en conjunto con la Ministra de Educación, como autoridad nominadora, procedieron a dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública **DORIS GIRON DE BROWN**, en el referido cargo, sustentado en el artículo 2 de la Ley 9/1994, que contempla la regulación de la Carrera Administrativa y de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, careciendo de estabilidad e inamovilidad en el cargo reconocida por ley.

Por su parte la apoderada judicial de la parte actora, ha indicado en el libelo de demanda que el acto de desvinculación de la accionante, se emitió en violación al debido

106

proceso legal que debió observarse al destituir a su representada, toda vez que la misma padece de enfermedades crónicas como **HIPERTENSIÓN ARTERIAL, DIABETES MELLITUS 2 y ARTROSIS DE RODILLAS**, aunado al hecho de que estos padecimientos le han causado una discapacidad laboral profunda, por lo que a su juicio debió indicarse causal legal justa al estar su representada en estas circunstancias y gozar de fuero laboral.

Con la finalidad de analizar la controversia planteada, es importante inicialmente considerar que el artículo 2 de la Ley 59/2005 *“Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/ degenerativas que produzcan discapacidad laboral”*, modificada por la Ley 25/2018, específicamente en el **parágrafo** del Artículo 2, se describen las enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas protegidas por esta normativa, señalando expresamente lo siguiente:

“Artículo 2:

...

Parágrafo. *Para los efectos de esta Ley, las enfermedades crónicas, involutivas y degenerativas se entenderán así:*

1. *Enfermedades crónicas. Son las que, una vez diagnosticadas, su tratamiento, que va más allá de los tres meses, es solo paliativo y no curativo, lo que lleva implícita la cronicidad, entre ellas, diabetes mellitus, lesiones tumorales malignas (cáncer), hipertensión arterial y síndrome de inmunodeficiencia adquirida.*
2. *Enfermedades involutivas. Son las que antagonizan el proceso natural evolutivo del ser humano y se convierten en procesos consuntivos del organismo, tales como esclerosis múltiple, esclerodermia y miopatías del adulto.*
3. *Enfermedades degenerativas. Son aquellos procesos nosológicos que ocasionan fenómenos de desgaste y deterioro progresivo de las actividades del hombre, tales como osteoartritis, artritis reumatoide, enfermedades degenerativas del sistema nervioso central y periférico, enfermedades desmielinizantes del sistema nervioso central y periférico.”*

Así las cosas, se observa que la Ley 59/2005 reconoce y considera como **enfermedades crónicas** la hipertensión arterial y la diabetes mellitus y se puede considerar como una **enfermedad degenerativa**, la artrosis de rodillas, dado los elementos de desgaste y deterioro progresivo que caracterizan a esta última enfermedad y que se han presentado como padecimientos de la señora **DORIS GIRON DE BROWN**.

De conformidad con la Ley 59/2005, modificada mediante la Ley 25/2018, para acreditar la existencia de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa e

108
167

insuficiencia renal crónica que genere una discapacidad laboral, como lo ha planteado la accionante, el artículo 5 de la prenombrada normativa señala lo siguiente:

“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.” (Las negrillas son de la Sala).

De la disposición previamente transcrita se infiere que todo accionante que manifieste padecer de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa así como de insuficiencia renal crónica deberá acreditar su padecimiento a través de certificaciones médicas, ya sea expedidas por la Comisión Interdisciplinaria o a través del dictamen de **dos (2) médicos distintos o diferentes especialistas idóneos en la enfermedad tratante** que arriben a la misma consideración de la enfermedad crónica, involutiva y o/ degenerativa que padece el reclamante.

Al revisar el material probatorio admitido en este proceso mediante Auto de Pruebas No. 740 de 24 de octubre de 2022, se observa Certificación Médica de 18 de agosto de 2021, emitida por la Dra. María del Carmen Flores, Médico General de la Policlínica Generoso Guardia de la Caja de Seguro Social, así como también Certificación médica de 26 de agosto de 2022, emitida por el Dr. Jaime S. Gooding, Médico General de la referida policlínica de la Caja de Seguro Social, las cuales certifican que la señora **DORIS GIRON** padece de Hipertensión Arterial, Diabetes Mellitus y Artrosis de rodillas y que se atiende en dicha institución de salud.

En relación a las prenombradas certificaciones, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es del criterio que en el presente caso no se cumplen con los presupuestos establecidos en el artículo 5 de Ley 59/2005, modificada mediante la Ley 25/2018, para acreditar el padecimiento de las enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas o que produzcan insuficiencia renal crónica debido a que la accionante **aportó dos (2) certificaciones de médicos generales**, los cuales no están investidos de una especialidad para determinar estos padecimientos crónicos y degenerativos

168

como los que nos ocupan, incumpliendo con lo dispuesto en la prenombrada normativa que requiere la aportación de **dos (2) certificaciones de dos (2) médicos especialistas idóneos** del ramo, a fin de corroborar el hecho que ambos galenos con una especialidad como Medicina Interna, Cardiología, Endocrinología, Ortopedia o alguna otra que permita arribar al mismo dictamen de la condición médica que padece el paciente; situación que en el presente caso no fue cumplida a cabalidad de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones de la Ley 59/2005, modificada mediante la Ley 25/2018.

Al no estar constituida la Comisión Interdisciplinaria nombrada con la finalidad de certificar estos padecimientos de enfermedades crónicas y degenerativas, la norma le brinda la alternativa a la persona que se estime afectada de presentar dichas certificaciones atendiendo a lo que específicamente se mandata respecto a estas: que sean dos (2) certificaciones y que hayan sido emitidas por dos (2) médicos especialistas distintos e idóneos del ramo.

Ante la falta de actividad probatoria por parte del recurrente en el presente negocio, esta Sala debe aplicar lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial que expresa lo siguiente:

"Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables."

Por tanto, correspondía a la accionante probar en debida forma y como lo mandata el propio artículo 5 de la Ley de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que padecía de enfermedades crónicas y degenerativas como las que enlistó y que padecía de una discapacidad laboral profunda como lo expone en sus hechos, lo cual no ocurrió en la presente encuesta procesal, en consecuencia, no se encuentra probado el fuero laboral que aduce tener su representada.

Como sustento a la conclusión previa, este Tribunal ha manifestado lo siguiente:

“De partida, debemos acotar que para el reconocimiento de la protección laboral que consagran los artículos 1 y 4 de la referida Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, es imprescindible que la parte demandante cumpla fielmente con lo dispuesto en su artículo 5, que alude expresamente lo siguiente:

“Artículo 5: La certificación de la condición física o mental de las personas que parezcan de 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 se mantendrá en su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición.” (El destacado es de la Sala Tercera).

Como vemos, una vez que el actor adujo que mantiene el mencionado fuero laboral, tenía el deber de aportar como prueba a esta Corporación de Justicia el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos en el ramo, donde indique que paciente se encuentra sufriendo de Hipertensión Arterial como enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, lo cual le ocasiona una discapacidad laboral, para que de esta forma determinar que ello lo colocó no sólo dentro de la protección laboral que instituye el artículo 1 de dicha ley, sino que para removerlo era necesaria la aplicación de una causal justificada de despido.

No obstante, las constancias procesales inmersas en el proceso han permitido determinar que el actor aportó sendas certificaciones del Doctor Erasmo García, Médico General en la Policlínica Presidente Remón, y el Doctor Fernando Briceño, Médico General en el Centro de Salud de San Felipe del Ministerio de Salud, incumpliendo así con lo previsto en el artículo 5 supra citado”.

En cuanto al argumento de la accionante que radica en que la señora **DORIS GIRON DE BROWN** padece de una discapacidad laboral profunda, así como sus alegaciones en torno a diversos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos relacionados a las personas con discapacidad y el derecho a la salud que han sido reconocidos por la República de Panamá, consideramos importante esclarecer que los conceptos de discapacidad y de discapacidad laboral, son concomitantes y están regulados cuerpos normativos diversos que buscan brindar un marco de protección para quien se encuentren en esta condición, no obstante se requiere para tal fin, una acreditación contundente conforme a las particularidades aplicables a cada caso y de mano de la entidad que tiene facultad legal para otorgar tal acreditación, atendiendo a lo que el propio orden legal establece.

170

En este orden de ideas la Ley No. 42 de agosto de 1999 y sus modificaciones, contemplan el marco de protección y equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y también define en el numeral 9 del artículo 3, el concepto de discapacidad:

9. **Discapacidad.** Condición en la que una persona presenta deficiencia física, mental, intelectual y sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

En el presente caso, nos encontramos ante la realidad de que tampoco ha sido probada la condición de discapacidad que alega la actora que padece su representada, en clara inobservancia de que para acreditar una condición de discapacidad como la que expone la actora en sus hechos debe mínimamente presentarse una certificación correspondiente emitida por la Secretaria Nacional de Discapacidad (SENADIS) tal y como lo ha reconocido esta Corporación de Justicia en casos anteriores.

En torno a este tema la Sala ha emitido pronunciamientos como el del 30 de enero de 2023, en el cual se establece:

"En relación al fuero laboral por discapacidad que invoca el demandante, precisa indicar que la Ley 42 de 1999 y su modificación, tiene, entre otros objetivos, que el Estado adopte las medidas necesarias para la equiparación de las personas con discapacidad, garantizándoles, por ejemplo, el derecho al trabajo (artículo 2, numeral 4). Así, ...el artículo 45-A que indica que las personas con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrán ser despedidos o disminuidos ni desmejorados en su posición o salario.

Así, en el artículo 3 del citado reglamento, modificado por el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 74 de 2015, se estableció que: "La certificación de la discapacidad es el acto administrativo mediante el cual SENADIS acredita que una persona tiene discapacidad, ya sea física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral; de conformidad con los parámetros y pautas establecidas en los baremos nacionales, los criterios y procedimientos legalmente establecidos".

Dicho todo esto, nos remitimos a las constancias procesales, y no constatamos la certificación de la discapacidad a favor del demandante, Mario Alberto Cedeño Peñalba, a la cual hacen referencia los artículos 3 y 4 del Decreto Ejecutivo N° 36 de 2014, el primero de ellos modificado por el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 74 de 2015, anteriormente citados.

1. The first part of the document is a letter from the author to the editor of the journal. The letter discusses the author's interest in the topic and the reasons for writing the paper. It also mentions the author's previous work in the field and expresses hope that the journal will accept the paper for publication.

The second part of the document is the abstract of the paper. It provides a brief summary of the main findings and conclusions of the study. The abstract is written in a concise and clear manner, highlighting the key points of the research.

The third part of the document is the introduction of the paper. It sets the context for the study and outlines the research objectives. The introduction also discusses the significance of the topic and the contribution of the paper to the existing literature. The author explains the methodology used in the study and provides a brief overview of the results.

The fourth part of the document is the main body of the paper, which is divided into several sections. The first section discusses the theoretical background of the study and the concepts involved. The second section describes the methodology used in the study, including the data collection and analysis procedures. The third section presents the results of the study and discusses their implications.

The fifth part of the document is the conclusion of the paper. It summarizes the main findings and conclusions of the study and discusses their implications for future research. The author also provides some suggestions for further research in the field and expresses their appreciation to the editor and reviewers for their comments and suggestions.

The sixth part of the document is the references of the paper. It lists the sources used in the study, including books, articles, and other documents. The references are arranged in alphabetical order and provide a comprehensive list of the literature reviewed by the author.

The seventh part of the document is the appendix of the paper. It contains supplementary information that is not included in the main body of the paper but is relevant to the study. The appendix includes tables, figures, and other data that support the findings and conclusions of the study.

T12
H1

Lo anterior trae como consecuencia, que no se cumpla con un presupuesto que resulta indispensable a fin de acceder a la protección laboral contenida en la Ley 42 de 1999, esto es, la certificación expedida por el SENADIS por medio de la cual se acredite el padecimiento de una discapacidad."

Los razonamientos vertidos nos llevan a ultimar que no nos encontramos frente a una violación del debido proceso legal ni ante la omisión de trámites fundamentales, así como tampoco ante la vulneración de derechos fundamentales y principios consagrados en los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país en materia de protección a las personas con discapacidad, su derecho al trabajo y a la salud, debido al actuar del Ministerio de Educación ventilado en esta Superioridad, visto que del expediente administrativo de personal no se colige que hayan certificaciones médicas expedidas de conformidad con lo que dispone la norma especial que regula el padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, para el caso de esta servidora pública previo a su desvinculación, por lo que la entidad realizó el trámite legal de rigor correspondiente para destituirla ya que no cuenta con un fuero laboral, de manera que no era necesario invocar ni sostener la decisión en una casual legal justa o disciplinaria, habida cuenta que no hay constancia en el expediente que la señora **DORIS GIRON DE BROWN** pertenece al régimen de Carrera Administrativa o de alguna Carrera protegida por ley especial que le beneficie con el derecho a la estabilidad e inamovilidad laboral.

Del tipo de nombramiento con el cual la señora **DORIS GIRON DE BROWN** ingresó a laborar al Ministerio de Educación, se deduce que es una servidora pública de libre nombramiento y remoción, en observancia del artículo 2 de la Ley No. 9 de junio de 1994, al no haber ingresado a la institución por el sistema de méritos en cualquiera de las modalidades contempladas en la norma, por ello la autoridad demandada la desvincula del servicio público con basamento

172

en la facultad discrecional que por ley tiene para dejar sin efecto su nombramiento y la relación laboral, sin la obligación de alegar una causa legal, disciplinaria o justa comprobada para este propósito de ahí que no ha sido debidamente acreditada la existencia de un fuero laboral por enfermedad en concordancia con las disposiciones legales correspondientes.

Por su parte, el artículo 629 del Código Administrativo en su numeral 18 establece expresamente, la siguiente potestad o facultad del Presidente de la República:

*"Artículo 629 del Código Administrativo:
Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:
(...)
18.- Remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción."*

Con relación a la figura del servidor público de libre nombramiento y remoción esta Corporación de Justicia ha expresado en numerosa jurisprudencia lo concerniente al estatus de estos servidores públicos, siendo más relevantes las Sentencias de 31 de agosto de 2018; y, 1 de junio de 2021, las cuales expresan en su parte medular lo siguiente:

Sentencia de 31 de agosto de 2018:

"Es de lugar destacar que, no se observa en el expediente que la parte actora haya pasado por algún procedimiento de selección de personal, por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba, por lo que se trata de un servidor público de libre nombramiento y remoción, quedando su cargo bajo la potestad discrecional de la Administración, y no requiriendo un procedimiento administrativo sancionador para removerlo.

*...
En este sentido, la remoción y desvinculación del cargo de la demandante se fundamenta, tal como se observa en el acto administrativo demandado, en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, derecho inherente de los de servidores públicos de carrera."*

Sentencia de 1 de junio de 2021

"Abordado lo anterior, tomando en cuenta el mecanismo de ingreso de... al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al momento de

emitirse el acto demandado, la misma no se encontraba amparada ya sea por medio de una Ley formal de carrera o por alguna Ley especial que le confiriera tal condición, en consecuencia, no gozaba del derecho a la estabilidad laboral...

En consecuencia, la Administración se encontraba en la potestad de ejercer la facultad de resolución 'ad nutum'; es decir, de revocar el acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, situación que implica que la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral al momento de ejercer su facultad discrecional, debe explicar sus razones de oportunidad y conveniencia, tal como ocurre en el caso bajo estudio..."

En consecuencia, la parte actora no ha cumplido con los presupuestos establecidos dentro de la Ley 59 de diciembre de 2005, modificada mediante la Ley 25 de abril de 2018, por lo que no se le puede considerar a la accionante por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia como una persona amparada a través de una ley especial como lo es la normativa relativa a la existencia de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas e insuficiencia renal crónica, desconocer el contenido de esta legislación sería infringir el Principio de Legalidad que rige el derecho administrativo y sobre el cual descansa el ejercicio del control de legalidad de los actos sometidos al escrutinio de este Tribunal.

Dentro del desarrollo de la demanda y sus alegaciones finales, la parte actora ha indicado que se le destituyó de la administración pública, sin tener en cuenta el pago de salarios caídos por este despido que a su juicio fue ilegal. Este Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Laboral debe responderle a la parte actora, que para que el reconocimiento del pago de salarios caídos tenga procedencia, el mismo debe estar reconocido en una ley especial, así como deben estar comprobados a través de las pruebas allegados al proceso los supuestos de hecho que dicha norma contenga.

En el caso bajo examen al no haberse acreditado que la servidora pública estuviese amparada por un fuero laboral por padecimiento de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa no puede reconocerse la prerrogativa concedida a las personas que se encuentran en esta circunstancia respecto al pago de los salarios dejados de percibir desde el momento de su destitución.

173

173
174

Por los puntos aquí tratados y examinados, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es del criterio que la parte actora al no estar protegida por un fuero laboral (discapacidad/enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas) debidamente acreditado ante este Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y Laboral, es considerada una servidora pública de libre nombramiento y remoción, de allí que la actuación por parte de la entidad nominadora es legal.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es del criterio que el Decreto de Personal No. 569 de 23 de abril de 2021, expedido por el Ministerio de Educación, no ha violado las disposiciones legales que se han expuesto como infringidas por parte de la apoderada judicial, por ende, se desestiman los cargos de ilegalidad presentados sobre cada una de ellas.

En consecuencia, se niegan las pretensiones solicitadas por la parte actora en el sentido que se le reintegre de manera inmediata al cargo que ocupaba, en iguales condiciones y sin menoscabo de su salario, así como el pago de los salarios dejados de percibir, puesto que la decisión adoptada está fundamentada a lo largo de las consideraciones examinadas por esta Sala.

Esta Corporación de Justicia, aprovecha la oportunidad dentro de la presente decisión, para indicarle al Ministerio de Educación, que tiene la obligación de **cancelar, dentro del término legal correspondiente, las prestaciones económicas que se le adeuden a la demandante y que por normativa le corresponden**, en el supuesto que las mismas no hubiesen sido pagadas o satisfechas, en atención a lo dispuesto en el Decreto de Personal No. 569 de 23 de abril de 2021, emitido por el Ministerio de Educación; por tratarse de derechos previamente adquiridos por la actora al momento de haber laborado para la entidad pública.

175

VII.- PARTE RESOLUTIVA:

En mérito de lo anteriormente expuesto, los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declaran que **NO ES ILEGAL**, el Decreto de Personal No. 569 de 23 de abril de 2021, emitido por el Ministerio de Educación; y, en consecuencia, **NIEGAN** el resto de las peticiones formuladas en la demanda por parte de la firma forense **G & C LEGAL CONSULTING** actuando en nombre y representación de **DORIS GIRON DE BROWN**.

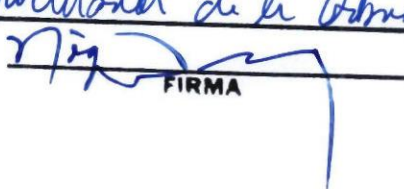
Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARIA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA
CON SALVAMENTO DE VOTO


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFÍQUESE HOY 24 DE enero
DE 20 24 A LAS 8:25 DE LA mañana
A Procurador de la Administración

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 264 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 22 de enero de 2024


SECRETARIA

CON SACRAMENTO
DE VOTO

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 22 DE ENERO
DE 2024 A LAS 4:00 DE LA TARDE


FIRMA

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

176

Con el respeto que me caracteriza debo señalar que es estoy en desacuerdo con la decisión adoptada por la mayoría, toda vez que si bien es cierto que las certificaciones aportadas por la parte actora fueron firmadas por los doctores María del Carmen Flores y Jaime S. Goodin, ambos médicos generales de la Policlínica Generoso Guardia de la Caja de Seguro Social, no puede pasar desapercibido que dichas certificaciones indican que la señora Doris Girón se atiende en dicha policlínica con los diagnósticos de diabetes mellitus, hipertensión arterial y artrosis de rodilla, por lo que considero que estas certificaciones tienen fuerza probatoria suficiente para acreditar los padecimientos que alega la demandante.

Por las consideraciones expuestas, respetuosamente, SALVO MI VOTO.

Fecha ut supra.


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
Magistrada


KATIA ROSAS
Secretaria

Exp. 867932021

14

[Faint handwritten signature or scribble]

13