

REPÚBLICA DE PANAMÁ ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veinte (20) de agosto de dos mil veinticinco (2025).

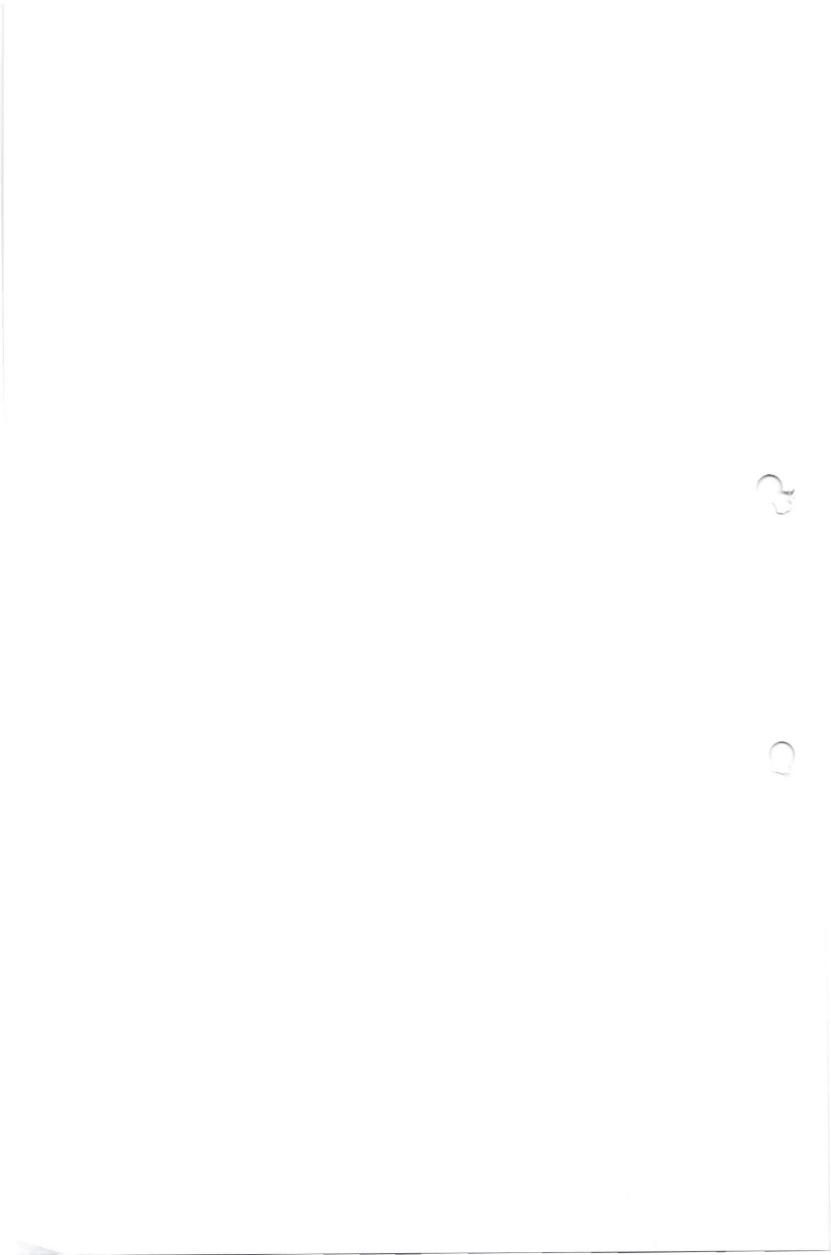
VISTOS:

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conoce la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Edgar Abdul Herrera López, actuando en nombre y representación de MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos N°119 de 02 de julio de 2024, emitido por el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la Providencia de 06 de noviembre de 2024, visible a foja 34 del Expediente Judicial, el Magistrado Sustanciador admitió la Acción promovida, solicitó el Informe Explicativo de Conducta al MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS y corrió traslado a la Procuraduría de la Administración.

I. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

En el negocio jurídico bajo estudio, MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO, por medio de su Apoderado Judicial, acude ante la Sala Tercera de la Corte



Suprema de Justicia, mediante una Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para solicitar que se hagan las siguientes declaraciones:

"Que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá, previo cumplimiento del Juicio contencioso administrativo y con audiencia del Procurador General de la Administración se declare lo siguiente:

- a) Que es nulo por ilegal el acto administrativo contenido el (sic) Decreto de Recursos Humanos No. 119 de 02 de julio de 2024, emitido por el Ministerio de Obras Públicas de la República de Panamá, que dispone dejar sin efecto el nombramiento del señor MARTIN ORLANDO SALINA SAMUDIO en el cargo de INGENIERO CIVIL III (SUPERVISOR) y su acto confirmatorio expresado mediante Resolución No. 107 de 23 de agosto de 2024, del Ministerio de Obras Públicas de la República de Panamá.
- b) Que una vez sea declarado nulo por ilegal el acto administrativo contenido el (sic) Decreto de Recursos Humanos No. 119 de 02 de julio de 2024, emitido por el Ministerio de Obras Públicas de la República de Panamá y su acto confirmatorio expresado mediante Resolución No. 107 de 23 de agosto de 2024, del Ministerio de Obras Públicas de la República se ordene el reintegro de mi poderdante al cargo que ocupaba y el pago de sus salarios dejados de percibir".

II. HECHOS EN QUE SE SUSTENTA LA DEMANDA

El Apoderado Judicial de MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO, sustentó la Acción de Plena Jurisdicción interpuesta, en que, mediante el Decreto de Recursos Humanos N°119 de 02 de julio de 2024, el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, dejó sin efecto el nombramiento del cargo de Ingeniero Civil III (Supervisor), que este ocupaba en la institución, a la cual ingresó el 19 de julio de 2019, argumentando, erróneamente que, de acuerdo con su Expediente de Personal, el mismo no fue incorporado en la Carrera Administrativa, ni poseía otra condición legal que le asegurara estabilidad en el cargo.

Añade que, contra el acto señalado, el accionante presentó un Recurso de Reconsideración, aportando al mismo pruebas suficientes de padecer una enfermedad de carácter crónico, a pesar de lo cual, estas no fueron analizadas con la debida dimensión, puesto que la entidad acusada confirmó la decisión primaria, por medio de la Resolución N°107 de 23 de agosto de 2024, la cual le fue notificada el 28 de agosto de 2024.

Sobre el particular, manifiesta el activador jurisdiccional que padece Taquicardia Ventricular No Sostenida, Hipertensión Arterial, Diabetes Mellitus y

Dislipidemia, lo cual señala que acreditó a la institución, mediante la presentación de documentos médicos que reflejan su condición de salud discapacitante, producto de las mismas, a saber: Orden de Admisión de cardiología, fechada 16 de julio de 2021, suscrita por el Dr. Carlos A. Ureña C., Cardiólogo y Médico Interno R-7527 Cód. U-459; Informes, del mismo galeno, de 16 de abril de 2024 (Resumen del caso, donde expresa que es un paciente con diagnóstico de Taquicardiomiopatía Ventricular No Sostenida e Hipertensión Arterial controlada); y de 30 de abril de 2024 (Resumen del caso, donde se explica que mantiene historia de Hipertensión Arterial desde hace más de 10 años, y Arritmia no especificada); y el documento denominado "Historia médica- Cita", con fecha de 23 de abril de 2024, suscrito por el Dr. José M. Aguirre V., de Medicina Interna, Cardiología Clínica, Electrofisiología y estimulación cardiaca, C-A 326 R-5963, donde expuso que fue evaluado por Extrasistolia Ventricular con alta carga.

De igual modo, expresa el Apoderado Judicial del actor, que las enfermedades crónicas con las que ha sido diagnosticado su mandante, le han producido una discapacidad laboral parcial, lo cual quedó plasmado en el Informe de Valoración Laboral de la Caja de Seguro Social, Policlínica Gustavo A. Ríos, Departamento de Salud Ocupacional, en el que la Dra. Glydia I. Novoa M., especialista en Medicina de Trabajo, con Registro 3567, Cód. 1684, dictaminó que el mismo es apto para laborar, pero con recomendaciones médicas, por ser paciente con enfermedad crónica degenerativa en estudio continuo, y pendiente de probable cirugía.

En ese orden de ideas, señala que, a pesar de tener la entidad pleno conocimiento de su condición de salud, la misma no ponderó los elementos de convicción presentados, que incidían directamente en la decisión adoptada, y mantuvo la destitución, desconociendo así, la protección laboral que amparaba a MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO, debido a sus padecimientos crónicos, al haber considerado, erróneamente, que le asistía la facultad discrecional que le otorga el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, y el

artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1984 (sic), que regula la Carrera Administrativa, y contiene el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción, discrecionalidad que no es limitada, razón por la que violó el Debido Proceso.

De lo antes expuesto, agrega el Apoderado Judicial del accionante que, al no ser este un funcionario de libre remoción, como supuso el **MINISTERIO DE**OBRAS PÚBLICAS, puesto que gozaba de un fuero especial, al tenor de la Ley 59 de 2005, correspondía a la institución, para su destitución, realizar un Proceso Disciplinario previo, con base en una causal establecida en la Ley, tendiente a sancionar al mismo, en observancia de las garantías que le asisten, y en el que se le permitiera ejercer su Derecho a la Defensa.

Señala, por último, que el acto administrativo originario no se encuentra debidamente motivado, expresando las razones de Hecho y de Derecho que llevaron a la administración a tomar la decisión de dejar sin efecto el nombramiento del demandante.

III. NORMAS QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Respecto a las alegaciones anteriores, el actor aduce como transgredidos, con la emisión de los actos administrativos impugnados, los siguientes preceptos normativos:

Procedimiento Administrativo General, de forma directa, por omisión, debido a que el acto acusado contraviene los principios de actuación administrativa, dispuestos en el mismo, y, al afectar derechos subjetivos, debió emitirse en estricto cumplimiento del Principio de Legalidad y el Debido Proceso, toda vez que la autoridad nominadora señaló de forma equivocada, que el mismo mantenía la condición de servidor público de libre nombramiento y remoción, sin tomar en cuenta que padece

enfermedad crónica demostrada, por lo que, antes de emitir el Decreto de Recursos Humanos N°119 de 02 de julio de 2024, y su acto confirmatorio, procedía iniciar un Proceso Disciplinario, en el que se tutelaran sus derechos y garantías, contrario a lo cual, se dejó sin efecto su nombramiento, sin un Proceso previo, y sin invocar causal de esta naturaleza.

- 2) El numeral 1, del artículo 155 de la Ley 38 de 2000, de manera directa, por omisión, que dispone que los actos administrativos serán debidamente motivados, en virtud que el acto acusado no explica, mínimamente, las razones para dejar sin efecto el nombramiento del actor, siendo que, en su parte motiva, no presenta un razonamiento lógico y consecuente, que permita, de forma coherente, arribar a la parte resolutiva del mismo, por lo que este, así como su acto confirmatorio, carecen de motivación o argumentación suficiente, que sirva de justificación para demostrar que la toma de su decisión, haya sido conforme a Derecho.
- 3) Los artículos 1, 2, 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, todos de forma directa, por omisión, ya que estos establecen, respectivamente, el derecho a mantenerse en el puesto de trabajo, de todo aquel a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral; que uno de estos padecimientos no podrá ser invocado como causal de despido; la necesidad de realizar Proceso Disciplinario previo, para la destitución de una persona que padezca una alguna enfermedad de esta naturaleza; y el procedimiento a seguir para constatar el padecimiento de una de estas enfermedades, y que, una vez realizado, se mantendrá en su puesto de trabajo, hasta que una Comisión Interdisciplinaria dictamine su condición; no obstante, a pesar que MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO padece enfermad de carácter crónico, con diagnóstico de dos (2) médicos especialistas, que fue acreditada a la

entidad, no se respetó su derecho a mantenerse en el cargo que ocupaba; ni la protección laboral que le amparaba; no se le siguió Procedimiento Disciplinario previo a su destitución; y se desconoció el procedimiento pertinente, a pesar de haberse presentado dos (2) dictámenes médicos de especialistas, que demostraban su padecimiento.

4) El numeral 16, del artículo 146 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, de forma directa, por omisión, puesto que el mismo dispone la prohibición de destituir a los servidores públicos que se encuentren padeciendo enfermedades terminales, que estén en recuperación o tratamiento de estas, y que tengan discapacidad de cualquier índole, ya que, aunque el accionante padece Hipertensión Arterial, y se le han practicado Ecocardiogramas y procedimientos quirúrgicos, se omitió la aplicación de esta disposición.

IV. INFORME DE CONDUCTA DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

Esta Superioridad, a través del Oficio N°4536 de 06 de noviembre de 2024, solicitó al Ministro de Obras Públicas, que rindiera un Informe Explicativo de Conducta en el caso en estudio, mismo que fue aportado mediante la Nota N°DM-AL-1811-2024 de 18 de noviembre de 2024 (Cfr. fojas 35 y 36-37 del Expediente Judicial).

En este contexto, la entidad demandada indicó que MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO, fue nombrado en el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, por medio del Decreto de Personal N°443 de 26 de noviembre de 2020, en el cargo de Ingeniero Civil III (Supervisor), Posición 1-32041, Código de Cargo 5021033, con salario mensual de B/.4,000.00, al cual tomó posesión el 04 de enero de 2021, para posteriormente, ser emitida la Resolución N°072-A, autorizando que se exceptuaran del Registro de Asistencia Diaria a los Directores y Subdirectores Nacionales, Jefes de Oficinas, funcionarios Asesores y Asistentes

del Despacho Superior, habiendo sido el actor notificado de esa Resolución, toda vez que fungía como Director Nacional.

Continúa el Informe, señalando que, el 02 de julio de 2024, mediante el Decreto de Recursos Humanos N°119, notificado el 16 de julio de 2024, se dejó sin efecto el nombramiento del prenombrado, con fundamento en que el mismo no fue incorporado a la Carrera Administrativa, ni poseía ninguna otra condición legal que le asegurara estabilidad en el cargo, por lo que este carecía de inamovilidad o estabilidad reconocida por Ley.

Agrega la entidad acusada, que el accionante, por medio de Apoderado Legal, presentó, el 19 de julio de 2024, formal Recurso de Reconsideración en contra del acto de destitución, el cual fue resuelto con la Resolución N°107 de 23 de agosto de 2024, notificada el 28 de agosto de 2024, confirmando en todas sus partes el acto originario.

En relación a la condición médica que alega el demandante, arguye el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS que, al examinar la Orden de Admisión de Cardiología, de 16 de julio de 2021, que señala diagnósticos de Taquicardia Ventricular No Sostenida, Hipertensión Arterial, Diabetes Mellitus y Dislipidemia, esta no puede ser considerada una Certificación que acredite la condición física del actor, al no encontrarse firmada por un Médico especialista idóneo, por lo cual, no se acreditó adecuadamente el padecimiento de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018.

V. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La representación del Ministerio Público, por medio de la Vista Número 1963 de 11 de diciembre de 2024, que consta a fojas 38 a 49 del Expediente Judicial, dio Contestación a la Demanda, señalando que no le asiste la razón a MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO, puesto que, tanto en el acto objeto de reparo, como en el Informe Explicativo de Conducta de la entidad acusada, ha quedado

acreditado que este mantenía la condición de servidor público de libre nombramiento y remoción, y, para desvincularlo, no era necesario recurrir a ningún procedimiento interno, que no fuere notificarle del Decreto de destitución, y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, permitiéndole la presentación del medio de impugnación respectivo, con lo que en este caso, se agotó la vía gubernativa.

Señala, a la vez, que el Decreto de Recursos humanos demandado, cumple con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que establece, de manera clara y precisa, la justificación de la decisión adoptada, es decir, que la autoridad nominadora sustentó, a través de elementos fácticos y jurídicos, que la remoción del ahora accionante, no fue producto de la imposición de una sanción, sino, de la facultad discrecional que la Ley le otorga.

En relación al fuero alegado por el activador jurisdiccional, sustentado en la Ley 59 de 2005, refiere la Procuraduría de la Administración, que este aplica a aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, que le produzca discapacidad laboral, siendo que en esta causa, la documentación aportada por MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO, además de no constituir una Certificación que en sí establezca que padece Hipertensión Arterial y que le causa discapacidad laboral, tampoco cumple con los presupuestos que establece la Ley en comento.

En ese orden de pensamiento, añade que, ha quedado claro que la desvinculación del demandante obedeció a que ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción, y no al hecho que padezca supuestamente Hipertensión Arterial, como lo afirma su Apoderado Judicial, única enfermedad a la que se hace referencia en la Acción en estudio.

Culmina la representación del Ministerio Público, solicitando a los Magistrados que conforman la Sala Tercera, se declare que No es llegal el Decreto de Recursos Humanos N°119 de 02 de julio de 2024, dictado por el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS y, en consecuencia, se desestimen las demás

pretensiones del accionante.

VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El Apoderado Judicial del activador jurisdiccional, por medio del Memorial visible a fojas 63-68 del Expediente Judicial, presentó sus Alegatos de Conclusión en este Proceso, señalando, en lo medular, el mismo criterio expuesto en el libelo de la Demanda.

A su vez, expresa que la Sala admitió como pruebas a la presente causa, la Certificación de 08 de octubre de 2024, expedida por el Dr. Carlos Alberto Ureña C., especialista en Cardiología y Medicina Interna, y el documento titulado "Historia médica-Cita", emitido por el Dr. José M. Aguirre V., facultativo en las áreas de Medicina Interna, Cardiología Clínica, Electrofisiología y estimulación Cardiaca, los cuales, en diligencia ante este Tribunal, reconocieron los documentos señalados y sus firmas, razón por la que considera, que en el transcurrir de este Proceso, ha quedado demostrado que MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO, es un paciente de una enfermedad crónica degenerativa, que le ha producido discapacidad, lo que se acreditó ante la entidad acusada, con la presentación, a su Expediente de Personal, de documentos médicos que respaldan dicha condición.

Por su parte, la Procuraduría de la Administración, mediante la Vista Número 1173 de 16 de julio de 2024 (Cfr. fojas 69-75 del mismo dossier), presentó sus Alegatos de Conclusión, señalando, a su vez, los mismos fundamentos expuestos en su Vista Número 1963 de 11 de diciembre de 2024, de Contestación de la Demanda, y añadiendo, que la parte actora no cumplió con la carga procesal correspondiente, según lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona, a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión.

Sobre el particular, agrega que, aun cuando la Sala admitió como prueba la Certificación de 08 de octubre de 2024, emitida por el Dr. Carlos Ureña, lo cierto es que la misma fue expedida con posterioridad al acto objeto de controversia, lo

que demuestra que el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, no tenía conocimiento del padecimiento alegado por el recurrente, pues debió presentar para este propósito, dos (2) Certificaciones de médicos idóneos, requisito que no cumplió, y lo exige la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2019 (sic); y, pese a que igualmente se admitió el documento denominado "Historia médica – Cita", expedido por el Dr. José M. Aguirre V., el mismo mantiene fecha de 24 de octubre de 2024, por lo que, además de haber sido expedido tres (3) meses después de la desvinculación, no es una Certificación como tal, y se desprende de su contenido, que hace alusión a enfermedades que no fueron invocadas en la Acción en examen, aunado a que no acredita que el accionante mantenga una discapacidad, por lo que no tiene derecho al fuero que reclama.

VII. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Una vez cumplidos los trámites previstos para Procesos de esta naturaleza, corresponde a los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, pasar a dirimir el fondo de la Acción Contenciosa en estudio.

Al respecto, tenemos que MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO, representado por el Licenciado Edgar Abdul Herrera López, comparece ante esta Sala, a través de una Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto que se declare Nulo, por llegal, el Decreto de Recursos Humanos N°119 de 02 de julio de 2024, emitido por el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, por medio del cual se le destituyó del cargo de Ingeniero Civil III (Supervisor), posición N°32041, Código de Cargo N°5021033, con salario mensual de B/.4,000.00, que ocupaba en la institución, al considerar que el acto administrativo de destitución, el cual fue confirmado mediante la Resolución N°107 de 23 de agosto de 2024, es lesivo de sus derechos y de la estabilidad laboral que tenía, producto de sus padecimientos de salud, que le hacían estar amparado en la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018, que adopta normas de protección



laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral.

a. Competencia de la Sala Tercera

La Sala Tercera es competente para conocer de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta, toda vez que esta se enmarca en lo dispuesto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial, que establece entre sus competencias, el conocimiento "de los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad".

b. El Problema Jurídico

Las constancias que reposan en el caso en estudio, revelan que el activador jurisdiccional considera que el Decreto de Recursos Humanos N°119 de 02 de julio de 2024, por el cual se le destituyó del cargo de Ingeniero Civil III (Supervisor), posición N°32041, Código de Cargo N°5021033, con salario mensual de B/.4,000.00, que ocupaba en el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, y que constituye en el acto administrativo acusado de ilegal, vulnera los artículos 34 y 155, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General; los artículos 1, 2, 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, sobre protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral; así como, el artículo 146, numeral 16, del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa.

Disconforme con esa decisión, el hoy demandante promovió un Recurso de Reconsideración, el cual fue decidido por el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, por medio de la Resolución N°107 de 23 de agosto de 2024, notificada el 28 de agosto de 2024, habiendo decidido confirmar, en todas sus partes, el acto administrativo impugnado.

En virtud de lo señalado, MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO, por conducto de Apoderado Judicial, interpuso la Acción Contenciosa en estudio, la cual se fundamenta, esencialmente, en su desacuerdo con la decisión del MINISTERO DE OBRAS PÚBLICAS, de dejar sin efecto su nombramiento, dado que, a su criterio, goza de estabilidad laboral, por estar amparado por el Fuero por Enfermedad que contempla la Ley 59 de 2005, ya que refiere que es un paciente con diagnóstico de Taquicardiomiopatía Ventricular No Sostenida e Hipertensión Arterial controlada; mantiene historia de Hipertensión Arterial desde hace más de 10 años, y Arritmia no especificada; y ha sido evaluado por Extrasistolia Ventricular con alta carga, por lo cual considera que, previo a su desvinculación, se debió efectuar un Proceso Disciplinario que diera como resultado, la necesidad de adopción de esa medida.

En este contexto, resulta indispensable hacer referencia a las pruebas presentadas y aducidas al Proceso, tanto por la parte actora, como por la Procuraduría de la Administración, para el respectivo análisis de la Sala.

Por una parte, la activadora jurisdiccional aportó las siguientes pruebas, que fueron admitidas por la Sala Tercera, mediante el Auto de Pruebas N°55 de 21 de febrero de 2025:

- Copias autenticadas de los siguientes documentos públicos, emitidos por el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS:
 - 1.1) Decreto de Recursos Humanos N°119 de 02 de julio de 2024(Cfr. fojas 15-16 del Expediente Judicial);
 - 1.2) Resolución N°107 de 23 de agosto de 2024 (Cfr. fojas 27-29 del dossier).
- 2) Copia autenticada del documento privado, consistente en el Memorial de Sustentación del Recurso de Reconsideración, interpuesto por MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO, contra el Decreto de Recursos Humanos N°119 de 02 de julio de 2024, ante el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (cfr. fojas 17-26 del infolio).



- 3) Originales de dos (2) documentos privados emanados de terceros, sobre los que la parte adujo sus reconocimientos de contenido y firma, por sus autores, para lo cual, se ordenó citar a los suscriptores de estos, para que practicasen dichos reconocimientos, ante la Sala Tercera:
 - 3.1) Certificación de 08 de octubre de 2024, expedida por el Dr. Carlos Alberto Ureña C., especialista en Cardiología y Medicina Interna (Cfr. foja 30 del Expediente Judicial);
 - 3.2) Documento titulado "Historia médica Cita", de 24 de octubre de 2024, suscrito por el Dr. José M. Aguirre V., facultativo en las áreas de Medicina Interna, Cardiología Clínica, Electrofisiología y Estimulación Cardiaca (Cfr. fojas 31-33 del dossier).

Por otro lado, la Procuraduría de la Administración, así como la parte actora, adujeron la siguiente prueba, que fue admitida por la Sala, por medio del Auto de Pruebas señalado:

1) Copia autenticada del Expediente Administrativo de Personal de MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO, que guarda relación con el Decreto de Recursos Humanos N°119 de 02 de julio de 2024, el cual ya constaba en el Antecedente del Expediente Judicial en la Sala Tercera, al haber sido remitido por el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, a través de la Nota DM-AL-1811-2024 de 18 de noviembre de 2024, que contiene el Informe Explicativo de Conducta, por lo cual, no fue necesario su requerimiento a la entidad.

Ulteriormente, mediante Providencia de 12 de marzo de 2025, visible a foja 58 del dossier Judicial, se fijó la fecha y hora para la práctica de las pruebas de reconocimiento de contenido y firmas, admitidas mediante el Auto de Pruebas N°55 de 21 de febrero de 2025, las cuales quedaron establecidas para el día 26 de marzo de 2025.

En ese contexto, reposa a fojas 61 y 62 del mismo infolio, las Actas de las Diligencias de Reconocimiento de Firma y Contenido, llevadas a cabo el 26 de marzo de 2025, del Dr. Carlos Alberto Ureña Cedeño, Médico con especialidad en Cardiología y Medicina Interna, y del Dr. José Manuel Aguirre Víquez, Médico con especialidad en Medicina Interna, Cardiología Clínica, Electrofisiología y Estimulación Cardiaca, en las cuales estos reconocieron como de su autoría, respectivamente, el contenido y firma de la Certificación de 08 de octubre de 2024, que posee el membrete "CardioTeam" (Cfr. foja 30 del infolio Judicial), y del documento denominado "Historia médica-Cita", con membrete "CardioTeam", visible a fojas 31-33 de este expediente.

c. El Fondo de la controversia

Visto lo anterior, este Tribunal de Justicia pasa a resolver el fondo de esta causa, en la cual, el demandante arguye que el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, le destituyó del cargo que ocupaba en la entidad, sin fundamentar la decisión en la comisión de una falta de carácter administrativo o disciplinario, sino, en la potestad discrecional de la autoridad nominadora, de remover al personal subalterno, lo que se desprende del Fundamento de Derecho invocado para su destitución, entre el que se señala, el artículo 300 de la Constitución Política y el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, sin tomar en consideración que el mismo padece condiciones médicas de carácter crónico, degenerativo, que le amparaban en la estabilidad laboral, dispuesta por la Ley 59 de 2005.

En este orden de ideas, resulta oportuno manifestar que la estabilidad laboral que estatuye la Ley 59 *ut supra*, modificada por la Ley 25 de 2018 y adicionada por la Ley 151 de 2020, también denominada "Fuero por Enfermedad", es una garantía laboral o de protección de la que gozan los servidores públicos y trabajadores, de no ser despedidos a razón del padecimiento de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, que produzca discapacidad laboral, por la cual, quien se encuentre amparado en esta, no puede ser destituido, sin causa

justificada, ni desmejorado en sus condiciones laborales, y hace necesario para su desvinculación, que se realice un Proceso Disciplinario previo, en virtud de una posible falta, en el que se logre comprobar la comisión de la misma, y traiga esta consigo, como sanción aplicable, la destitución.

En este punto, debido al pronunciamiento de fondo requerido, y, en atención a una minuciosa revisión realizada a las piezas procesales que conforman el Expediente Judicial, así como, el Expediente Administrativo de MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO, este Cuerpo Colegiado debe señalar, que el activador jurisdiccional no aportó ante el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS los elementos necesarios requeridos, en virtud de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2008, para acreditar los padecimientos crónicos que refiere, de los que se hubiera podido inferir, que contaba con la estabilidad laboral alegada.

Para ilustrar lo manifestado, esta Magistratura se adentra a realizar un recuento del material probatorio allegado a este Proceso, en relación a los padecimientos de salud argüidos por el demandante.

En ese orden de pensamiento, tenemos que a fojas 47-48 del Expediente Administrativo de MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO, consta el documento denominado "Orden de Admisión a Cardiología", fechado 16 de julio de 2021, suscrito por el Dr. Carlos Ureña Cedeño, Médico Interno y Cardiólogo, con Reg. 7527, que mantiene el membrete "CardioTeam", del Hospital Punta Pacífica, en el cual se hace mención a los diagnósticos del mismo, a saber: Taquicardia Ventricular No Sostenida, Hipertensión Arterial, Diabetes Mellitus y Dislipidemia.

Aunado a lo anterior, reposa a foja 56 del dossier Administrativo, el documento denominado "Resumen de Caso", de 16 de abril de 2024, que, a su vez, mantiene el membrete "CardioTeam", de "The Panama Clinic", y establece, respecto al accionante: "Paciente con diagnóstico de Taquicardiomiopatía por Taquicardia Ventricular No Sostenida + Hipertensión Arterial controlada..."; así como, a foja 94 del mismo infolio, se observa otro documento titulado "Resumen de Caso", con fecha de 30 de abril de 2024, que señala sobre el prenombrado,

"Paciente con historia de Hipertensión Arterial hace más de 10 años ..."; no obstante, ambos Informes en mención, mantienen firma, igualmente, del Dr. Carlos Ureña Cedeño, aludido en el párrafo anterior.

Por su parte, a foja 96 de dicho infolio, consta "Informe de Valoración de Aptitud Laboral", de 07 de mayo de 2024, suscrito por la Dra. Glydia I. Novoa M., Especialista en Medicina del Trabajo, con Reg. 3567, Cód. 1684, de la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros, de la Caja de Seguro Social, en el que se señala que el activador jurisdiccional es médicamente apto para laborar, con recomendaciones; sin embargo, es preciso destacar que dicho documento refiere, citamos: "Paciente con enfermedad crónica degenerativa en estudio...", de lo que se observa, con claridad meridiana que, al no especificarse el padecimiento correspondiente, no es dable considerar que se trata de un diagnóstico médico, de acuerdo a lo requerido, en virtud de la Ley 59 de 2005.

Los demás elementos probatorios que conforman el Expediente Administrativo del actor, en cuanto a los padecimientos crónicos que alega, <u>se tratan de resultados de exámenes médicos, recetas, cotizaciones en centros hospitalarios</u>, no logrando ninguno de estos Certificar, como la Ley aplicable lo establece, las enfermedades crónicas que el demandante señala, por las cuales considera que contaba con estabilidad laboral.

Siguiendo con un recuento del material probatorio examinado, tenemos que a foja 30 del Expediente Judicial, se observa Certificación, fechada 08 de octubre de 2024, expedida por el Dr. Carlos Ureña C., Cardiólogo y Médico Interno, la cual mantiene membrete "CardioTeam", de "The Panama Clinic", que hace constar lo siguiente: "Por medio de la presente certifico que soy el médico tratante del paciente MARTÍN SALINA SAMUDIO de 42 años y C.I.P. 4-723-2347. El paciente presenta diagnóstico de Taquicardiomiopatía secundaria a alta carga de extrasístoles ventriculares de posible origen fascicular. Estos diagnósticos son crónicos y le confiere un alto riesgo cardiovascular con discapacidad producto de la disnea y síntomas arrítmicos..." (La cursiva es nuestra).

A su vez, consta en el Proceso, documento denominado "Historia médica - Cita", suscrito por el Dr. José M. Aguirre V., Cardiólogo Clínico, Médico Interno, Electrofisiología y Estimulación Cardiaca, Reg. 5963, con membrete "CardioTeam", de "The Panama Clinic", que refiere que la atención fue recibida por el accionante el 24 de octubre de 2024, a las 04:00 p.m., y muestra como fecha de impresión "2024-10-24 16:26", en el que se señalan los padecimientos del mismo, a saber: Taquicardia Ventricular No Sostenida, Hipertensión Arterial, Diabetes Mellitus y Dislipidemia (Cfr. foja 31-33 del Expediente Judicial).

Cabe reiterar, que los documentos privados que constan a fojas 30 y 31-33 del dossier Judicial, fueron reconocidos por sus signatarios, en firma y contenido, en diligencias de 26 de marzo de 2025, realizadas por esta Sala.

Así las cosas, se hace necesario para este Alto Tribunal de Justicia manifestar que, de un examen de todo lo señalado, deriva lo antes argumentado, en cuanto a que el demandante no acreditó, en debida forma, ante el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, el padecimiento de una o más enfermedades crónicas, lo cual le beneficiara con las prerrogativas estatuidas en la Ley 59 de 2005, máxime que, de un repaso de los documentos médicos descritos, que forman parte del Expediente Administrativo, se observa que, si bien ninguno se trata de una "Certificación Médica", en los siguientes, se pueden observar los diagnósticos médicos del actor, a saber:

- "Orden de Admisión a Cardiología", de 16 de julio de 2021, refiere los diagnósticos de Taquicardia Ventricular No Sostenida, Hipertensión Arterial, Diabetes Mellitus y Dislipidemia (Cfr. fojas 47-48 de Expediente Administrativo);
- "Resumen de Caso", fechado 16 de abril de 2024, señala el diagnóstico de Taquicardiomiopatía por Taquicardia Ventricular No Sostenida e Hipertensión Arterial controlada (Cfr. foja 56 del dossier Administrativo);
- "Resumen de Caso", con fecha de 30 de abril de 2024, hace constar el diagnóstico de Hipertensión Arterial (Cfr. foja 94 del infolio Administrativo).

No obstante, de dichas piezas procesales, salta a la vista un elemento ineludible en este Proceso, y es que, como fue señalado en líneas precedentes, todos los documentos antes reseñados, aportados ante la entidad acusada, se encuentran suscritos por el Dr. Carlos Ureña Cedeño, Cardiólogo y Médico Interno, con Reg. 7527, mismo Médico que, a su vez, firmó la Certificación de 08 de octubre de 2024, que refiere el diagnóstico del accionante, de Taquicardiomiopatía secundaria a alta carga de extrasístoles ventriculares de posible origen fascicular, la cual consta a foja 30 del Expediente Judicial.

En ese orden de pensamiento, y en cuanto al único documento que figura en esta causa, que se encuentra suscrito por Médico distinto al Dr. Carlos Ureña Cedeño y otorga diagnóstico médico (Taquicardia Ventricular No Sostenida, Hipertensión Arterial, Diabetes Mellitus y Dislipidemia), es decir, el denominado "Historia médica - Cita", de 24 de octubre de 2024, firmado por el Dr. José M. Aguirre V., Cardiólogo Clínico, Médico Interno, Electrofisiología y Estimulación Cardiaca, con Reg. 5963 (Cfr. fojas 31-33 del Expediente Judicial), resulta forzoso señalar que no es posible otorgar al mismo el valor requerido a efectos de lo que dispone la Ley 59 de 2005, pues, si bien, este fue admitido al Proceso y se realizó su reconocimiento, dado el cumplimiento de las formalidades requeridas para ello, no puede perderse de vista que su emisión resultó de una Cita Médica a la que MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO acudió, el 24 de octubre de 2024, es decir, que fue expedido casi dos (2) meses después que se dio el agotamiento de la vía gubernativa, la cual se configuró el 28 de agosto de 2024, fecha en que, como consta al reverso de la foja 29 del dossier Judicial, el demandante fue notificado de la Resolución N°107 de 23 de agosto de 2024, que confirmó la decisión desvinculatoria.

En este punto, advierte la Sala que el activador judicial no cumplió con su responsabilidad de acreditar, ante el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, las enfermedades crónicas que señala padecer, toda vez que no presentó ante la entidad, previo al agotamiento de la vía gubernativa, las dos (2) Certificaciones

Médicas requeridas, para considerar que le asistía el derecho al Fuero por Enfermedad o estabilidad laboral que otorga la Ley 59 de 2005, al tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de la misma, en concordancia con el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 45 de 2022, que lo reglamenta. Las normas en comento, establecen 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" (Resalta y subraya la Sala).

"Artículo 3. Es responsabilidad del servidor público o trabajador, la de presentar, de manera oportuna, las certificaciones de las enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica que padezca, a la Oficina Institucional de Recursos Humanos o de Personal o su homólogo, según el nombre que se le haya dado, en el caso de los servidores públicos o bien al empleador en caso de empresa privada" (El resaltado y subrayado son nuestros).

Sobre el particular, esta Corporación de Justicia ha sido consistente en sus pronunciamientos al señalar que, para que el servidor público o trabajador encuentre amparo en la Ley 59 de 2005 y sus modificaciones, respecto a la estabilidad en el cargo, es necesario que, oportunamente, haya informado a la autoridad nominadora sobre el padecimiento de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, y que dicha comunicación haya sido puesta en conocimiento de la entidad pública con antelación a su desvinculación del cargo (o de los actos administrativos que deciden sobre los medios de impugnación promovidos contra la destitución)¹, lo cual se entiende debidamente informado, con la presentación de dos (2) Certificaciones Médicas, suscritas por Médicos idóneos, que dejen por sentado la existencia del padecimiento o padecimientos de que se trate.

Así las cosas, resulta de utilidad citar lo manifestado por este Tribunal Jurisdiccional en la materia, el cual, en Sentencia de 11 de julio de 2024, señaló:

"Siendo así las cosas, y a razón de las evidencias contenidas en el dossier probatorio correspondiente, puede deducirse que el cargo de ilegalidad alegado por el Demandante de los artículos 1, 4 y 5 de la Ley

¹ Sentencia de 22 de mayo de 2024, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

No. 59 de 2005, queda probado, toda vez que la condición de salud por "Trauma en Columna Lumbar y Trauma en Columna Lumbo Sacra" invocada por ... en su Libelo, fue debidamente constatada por los Médicos Generales, Doctores Arcelio Batista y Gabriel Giron; cumpliéndose por esta parte el requisito exigido por la Ley respecto de las certificaciones de dos (2) médicos idóneos que acrediten el padecimiento alegado.

Este Tribunal de Justicia debe acotar que la creación del Fuero para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/ degenerativas, responde a una necesidad de velar y crear políticas públicas tendientes a resguardar a este sector de la población, quienes al encontrarse en una manifiesta desventaja frente al resto de la sociedad, merecen una protección especial por parte del Estado, encaminada a garantizarles en igualdad de condiciones, el goce de sus derechos, como lo es el Derecho al Trabajo, asegurando su desarrollo integral, en conjunto con su productividad económica.

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:

En este sentido, revisado el material probatorio adjuntado con la demanda, esta Sala logra advertir varios documentos que acreditan un padecimiento crónico, que en este caso, a criterio de la Sala es el diagnóstico de 'Insuficiencia Venosa Crónica', enfermedad certificada por médicos especialistas, y con ello, se corrobora lo alegado por la parte actora, y que en efecto esta Sala no podrá desconocer, las cuales pasamos a detallar:

- 1. A foja 133 del expediente contencioso se observa, constancia con diagnóstico del 13 de febrero de 2020, emitida por la Doctora Yahel Pitti, Cirujana Cardiovascular, la cual certifica que ..., es paciente del Servicio de Cirugía Cardiovascular del Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid de la Caja de Seguro Social (CSS) y señala: ...
- 2. A foja 131 del expediente contencioso, se advierte también Certificación con diagnóstico, proferida el 26 de noviembre de 2019, proferida por el Dr. Marcos Fletcher, Cirujano Cardiovascular, DEL Servicio de Cirugía Cardiovascular del Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid, de la Caja de Seguro Social (CSS), el cual hace constar lo siguiente: ...

Es así, que conforme a la disposiciones antes transcritas, es notable que conforme a las constancias procesales adjuntadas, descritas anteriormente, específicamente las constancias con diagnósticos proferidas por los galenos especialistas Doctora Yahel Pitti y Doctor Marcos Fletcher, Cirujanos Cardiovasculares, se logra demostrar a esta Sala sin lugar a dudas el acreditamiento de la enfermedad crónica que padece la misma, es decir el padecimiento crónico de Insuficiencia Venosa Crónica, enfermedad que según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 59 de 2005, son las que, una vez diagnosticadas, su tratamiento, que va más allá de los tres meses, que es solo paliativo y no curativo, lo que lleva implícita la cronicidad. Es de advertir, también que según las constancias contenidas en el proceso, se evidenció de igual manera, que la enfermedad de la cual padece la demandante es manejada en

seguimiento en la Consulta Externa de dicha Institución Estatal de salud, por los médicos especialistas para dicha enfermedad.

En este sentido, aunque en el caso que nos ocupa, la remoción del cargo de la demandante ..., no obedece a la existencia de una enfermedad que padece la demandante, sino que ha sido con fundamento en la potestad discrecional consagrada en el artículo 629 del Código Administrativo, para separar del cargo a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, esta Sala considera que se ha desconocido el derecho a la estabilidad establecido en la Ley 59 de 2005, por lo que el acto de destitución debió en todo caso ser fundamentado por una causal de destitución debidamente comprobada, lo que no ha acontecido en la presente demanda...'2

..." (El resaltado y subrayado son nuestros).

En otro aspecto, en relación al cargo de infracción invocado, relativo al incumplimiento de la institución demandada, de lo dispuesto en el numeral 1, del artículo 155 de la Ley 38 de 2000, referente a la motivación del acto administrativo, es necesario manifestar que, de una revisión del Decreto de Recursos Humanos N°119 de 02 de julio de 2024, así como, de la Resolución N°107 de 23 de agosto de 2024, se observa que los mismos cuentan, en su sección de Considerandos, con la explicación de los argumentos, fácticos y jurídicos, que llevaron al MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS a la decisión de destituir al demandante del cargo que ocupaba (Cfr. fojas 15-16 y 27-29 del Expediente Judicial).

Así, producto de todo el análisis que antecede, esta Superioridad arriba a concluir que, la parte actora, no logró acreditar los cargos de infracción alegados, puesto que, ha quedado evidenciado que MARTÍN ORLANDO SALINA SAMUDIO, no cumplió con los presupuestos necesarios para considerar que mantenía estabilidad laboral, de acuerdo a la Ley 59 de 2005, lo cual hiciera mandatoria la realización de un Proceso Disciplinario previo, fundado en causa justificada, para proceder a su destitución.

En este sentido, esta Colegiatura es del convencimiento que los actos acusados por esta vía jurisdiccional, fueron expedidos por el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS cumpliendo los parámetros de legalidad necesarios, pues, la

² Sentencias de 27 de octubre de 2022 y de 28 de julio de 2023, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral

remoción del accionante, del cargo de Ingeniero Civil III (Supervisor), que ocupaba en la entidad, estaba sujeta a la facultad discrecional de la autoridad nominadora, para desvincular a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, y a aquellos que no formen parte de ninguna Carrera Pública o mantengan protección laboral, otorgada por alguna Ley especial.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, 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 NO ES ILEGAL** el Decreto de Recursos Humanos N°119 de 02 de julio de 2024, emitido por el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, así como su acto confirmatorio; y **NIEGA** las demás pretensiones del demandante.

Notifiquese,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME

Up alo Ufe dalse

MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

MAGISTRADA ON SALVAMENTO

DE VOTO

KATIA ROSAS SECRETARIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA NOTIFIQUESE HOY___ DE 20 25 A LAS 8:21 DE LA MOGOME A Procuradore FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 1949 en lugar visible de la

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

Con el respeto que me caracteriza debo señalar que no estoy de acuerdo con

la decisión de declarar que no es ilegal el Decreto de Recursos Humanos No. 119

de 2 de julio de 2024, emitido por el Ministerio de Obras Públicas, pues considero

que el "Resumen del caso" de 16 de abril de 2024 y el "Resumen del caso" 30 de

abril de 2024 en el que se hace constar el diagnóstico de hipertensión arterial y que

forman parte del expediente administrativo, tienen la fuerza probatoria suficiente

para acreditar el padecimiento que alega la demandante.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que esta Sala en innumerables

fallos ha reconocido el fuero reconocido la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, a

todo funcionario público que acredite padecer de alguna enfermedad crónica,

involutiva y/o degenerativa, sólo por el simple hecho de padecer dicha enfermedad,

independientemente de la fecha en que se haya emitido la certificación que acredite

el padecimiento, por lo que considero que es incorrecta la afirmación que se hace

en la página 19 del fallo al señalar que no fueron presentadas las certificaciones

médicas, previo al agotamiento de la vía gubernativa.

Por las consideraciones expuestas, respetuosamente, SALVO MI VOTO.

Fecha ut supra.

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

Magistrada

KATIA ROSAS

Secretaria

Exp. 1265802024

and the frequency of the second of the secon

,