

ENTRADA No.424862021

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO BALBINO VALDÉS RIVERA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE AIDA VARGAS VERA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL No.29 DE 12 DE FEBRERO DE 2021, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE CULTURA, SU ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintisiete (27) de mayo de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado Balbino Valdés Rivera, actuando en nombre y representación de **AIDA VARGAS VERA**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 29 de 12 de febrero de 2021, dictado por el Ministerio de Cultura, así como su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se ordene la restitución del cargo y el pago de los salarios dejados de percibir.

I. PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

El apoderado judicial de la parte actora, entre los hechos u omisiones esbozados en el libelo de la Demanda, manifiesta que **AIDA VARGAS VERA**, ejercía funciones de Abogada 1, en la Dirección de Asesoría Jurídica del Ministerio de Cultura. Además, que mediante Decreto de Personal No. 29 de 12 de febrero de 2021, el citado Ministerio dejó sin efecto su nombramiento.

Asimismo, sostiene que, posterior a la notificación del Acto Impugnado, **AIDA VARGAS VERA** presentó Recurso de Reconsideración, el cual fue resuelto por la Institución demandada mediante la Resolución No. 031-21/MC/DAJ de 2 de marzo de 2021, confirmando en todas sus partes el citado Decreto de Personal.

Igualmente, aduce que no se tomaron en cuenta las argumentaciones que hiciera en relación a la falta de prueba que justificara la causal invocada; la persistencia del padecimiento de una enfermedad crónica y que con anterioridad la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ya se había pronunciado mediante el Fallo de 2 de junio de 2016, declarando nula, por ilegal, una Resolución emitida por el Instituto Nacional de Cultura, hoy Ministerio de Cultura, contra la misma persona.

El apoderado judicial de la actora, agrega que, la Entidad Demandada confirmó la Resolución No. 031-21/MC/DAJ de 2 de marzo de 2021, con pleno conocimiento del padecimiento de la enfermedad crónica de **AIDA VARGAS VERA**, amparada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que modifica la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, sobre protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.

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

En cuanto a las normas legales vulneradas con la emisión del Decreto de Personal No. 29 de 12 de febrero de 2021, quien representa a **AIDA VARGAS VERA**, señala que se han transgredido las siguientes disposiciones:

1. Los artículos 145 y 146 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, que establecen que, las pruebas se apreciarán según las reglas de la sana crítica; y que el funcionario expondrá razonadamente en la decisión el examen de los elementos probatorios y el mérito que les corresponda, cuando deba ser motivada de acuerdo a la Ley.

2. El artículo 1 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que modifica la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, “Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas, y/o degenerativas que

produzcan discapacidad laboral”, que dispone que todo trabajador nacional o extranjero a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

El Ministro de Cultura a través de la Nota No.0845-21 DS/MiCultura de 31 de mayo de 2021, remitió a esta Sala el Informe Explicativo de Conducta, visible a fojas 31 a 39 del Expediente Judicial, mediante el cual indicó que mediante Decreto de Personal No. 29 de 12 de febrero de 2021, resolvió destituir a **AIDA VARGA VERA**, al considerarse una servidora pública de libre nombramiento y remoción de conformidad con el Glosario contenido en el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 y el artículo 629 del Código Administrativo.

También, señala que, **AIDA VARGAS VERA**, interpuso en su propio nombre y representación Recurso de Reconsideración, que fue decidido a través de la Resolución No. 031-21/MC/DAJ de 2 de marzo de 2021, que confirmó en todas sus partes lo dispuesto en el precitado Decreto de Personal, en el que se determinó que la señora **AIDA VARGAS VERA** es considerada una funcionaria de libre nombramiento y remoción, toda vez que no se encontraba amparada en los supuestos establecidos en la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018.

Señala que, al examinarse la normativa en confrontación con el Expediente Personal, no era posible determinar que la condición que alude padecer la señora **AIDA VARGAS VERA**, le produzca discapacidad laboral, por tanto no podría asumirse tal reconocimiento y protección especial a favor de la funcionaria, cuando no logró acreditarse que el padecimiento le produce discapacidad laboral que la hiciera disminuir o perder su capacidad para desarrollar las tareas de la profesión u oficio, colocándola en la categoría de una servidora pública de libre nombramiento y remoción, habida cuenta que el nombramiento de la misma fue

fundado en la confianza de sus superiores y que la pérdida de dicha confianza, acarrea la remoción del puesto que ocupa según lo dispone la Ley 9 de 1994, motivo por el cual podía ser desvinculada por el Ministerio de Cultura, haciendo uso de la potestad discrecional que le asiste en su calidad de autoridad nominadora.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante Vista Número 1395 de 6 de octubre de 2021, apreciable a fojas 41 a 53 del Expediente Judicial, solicita a la Sala, se sirva declarar que no es ilegal el Decreto de Personal No. 29 de 12 de febrero de 2021, ni su acto confirmatorio, es decir, la Resolución No. 031-21/MC/DAJ de 2 de marzo de 2021.

Manifiesta que, se opone a los argumentos expresados por la recurrente, ya que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, “su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubica a la ex servidora en el Ministerio de Cultura”.

El representante del Ministerio Público, indica que para desvincular a la recurrente no era necesario invocar causal alguna, tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario, además, que en este caso la remoción de **AIDA VARGAS VERA**, encuentra sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus garantías fundamentales.

Por otra parte, advierte que en atención a los argumentos por parte del apoderado judicial de la accionante, al señalar que la actuación de la Entidad demandada vulnera el artículo 1 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, está no aportó ningún documento

médico que cumpla con los requisitos establecidos en la citada norma, que reconozca la protección laboral por enfermedades crónicas, y tampoco se encuentra determinado que ese padecimiento que dice sufrir le produzca discapacidad laboral; es decir, que dicho estado de salud límite su capacidad de trabajo.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Haciendo uso de esta fase procesal, el Procurador de la Administración, peticiona a la Sala que se declare que no es ilegal el Decreto de Personal No. 29 de 12 de febrero de 2021, ni su acto confirmatorio, reiterando sus posiciones alegadas.

Por otro lado, el apoderado judicial de **AIDA VARGAS VERA**, solicita se declare nulo por ilegal, el citado Decreto de Personal y su acto confirmatorio, y se hagan otras declaraciones.

En ese sentido, expresa que, en atención a los siguientes Fallos, se desprende que las destituciones basadas en la figura de “pérdida de confianza”, necesariamente debe existir una motivación como parte integrante del “Debido Proceso Legal” deviniendo en violatorio a éste, su omisión, a saber:

- Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta el Licenciado Balbino Valdés Rivera, en representación de **AIDA VARGAS VERA**, para que se declare nulo por ilegal, la Resolución Administrativa No. OIRH-042-15 de 13 de abril de 2015, emitida por el Instituto Nacional de Cultura, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones, de 2 de junio de 2016.

- Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la firma González, Marín y Asociados, en nombre y representación de Mariela Martínez de Villar, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 564 de 23 de diciembre de 2016, emitido por el Ministerio de Salud, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

VI. DECISIÓN DE LA SALA

Luego de surtidas las etapas procesales, procede esta Superioridad a

realizar un examen de rigor.

La parte actora, la cual siente su derecho afectado por el Decreto de Personal No.29 de 12 de febrero de 2021, estando legitimada activamente, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, presenta Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción ante la Sala Tercera, Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del numeral 1 del artículo 97 del Código Judicial, para que se declare nulo, por ilegal, el citado Decreto de Personal proferido por el Ministerio de Cultural, institución que ejerce la legitimación pasiva.

Adentrándonos al examen de legalidad del Acto impugnado, esta Sala observa que, con anterioridad se pronunció mediante la Resolución de 2 de junio de 2016, en atención a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el apoderado judicial de **AIDA VARGAS VEGA**, en contra de la Resolución OIRH-042-15 de 13 de abril de 2015, emitida por el Instituto Nacional de Cultura, hoy Ministerio de Cultura, mediante la cual fue desvinculada del cargo que ocupaba en la Entidad demandada. Además, argumentando violación al derecho a la estabilidad laboral, por padecer de una enfermedad crónica.

En efecto, esta Sala a través de la Resolución de 2 de junio de 2016, declaró que era ilegal, la Resolución Administrativa No. OIRH-042-15 de 13 de abril de 2015, emitida por el Instituto Nacional de Cultura (INAC), y ordenó el reintegro de la señora **AIDA VARGAS VEGA**, en el cargo que desempeñaba en el momento en que se hizo efectiva su destitución o a otro cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo a la estructura de la Institución; y negó las demás pretensiones esgrimidas por la demandante.

Al respecto, en dicha Sentencia esta Corporación de Justicia señaló medularmente que "... la señora Aida Vargas Vera, mantiene una condición médica discapacitante, por lo cual se encuentra bajo tratamiento médico, tal como

se desprende de las pruebas aportadas”. Asimismo, expresó que: “Por las razones expuestas, se encuentra probado el cargo de violación alegado por la parte actora y contenido en el artículo 4 de la Ley 59 de 2005, ya que se incumple con el procedimiento para destituir a una funcionaria con una enfermedad crónica discapacitante”.

Sobre el particular, se desprende del contenido de la Resolución de 2 de junio de 2016, proferida por esta Sala, que los cargos de violación esbozados en la Demanda que ocupa nuestra atención, son similares a los analizados en aquella oportunidad.

De modo que, es oportuno advertir, en relación a la Sentencia de 2 de junio de 2016, que si bien es cierto los Actos administrativos acusados de ilegales son distintos, sin embargo, existe una estrecha relación pues, ambos Actos se constituyen por las mismas partes, es decir, la parte Actora **AIDA VARGAS VEGA**, y la Entidad demandada el Instituto Nacional de Cultura (hoy Ministerio de Cultura) y el objeto del proceso la determinación de la condición laboral de la exfuncionaria, en la cual se verifica si se encuentra bajo el amparo del régimen de estabilidad que confiere la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018.

Esta Sala advierte, que el Ministerio de Cultura, al tener pleno conocimiento del padecimiento de la enfermedad crónica de la exfuncionaria **AIDA VARGAS VERA** y de la Sentencia proferida por esta Corporación de Justicia, en que se reconoció la misma Ley al emitir el Acto Administrativo que es objeto de estudio, se pretermitió, toda vez que fue removida del cargo sin seguirle un Procedimiento Disciplinario previo, en base a una causal de destitución probada a ser una funcionaria que padece una enfermedad crónica discapacitante, amparada bajo la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018.

Por último, en cuanto a la solicitud por parte del apoderado judicial de **AIDA VARGAS VERA**, referente al pago de los salarios dejados de percibir, es pertinente indicar que el mismo es viable, en virtud del artículo 1 de la Ley 151 de

24 de abril de 2020, que modifica la Ley 59 de 2005, que reconoce dicha retribución laboral a todos aquellos trabajadores reintegrados a sus cargos, que tendrán derecho a que se le paguen los salarios dejados de percibir desde el día de su destitución, hasta el momento de que se haga efectivo su reintegro. Dicha disposición legal expresa lo siguiente:

“**Artículo 1.** Se adiciona el artículo 4-A a la Ley 59 de 2005, así:

Artículo 4-A. Todo trabajador, nacional o extranjero, que sea reintegrado por la autoridad nominadora, por un tribunal administrativo o por los tribunales de justicia por estar amparado por la presente Ley tendrá derecho a que se le paguen los salarios dejados de percibir desde el día de su suspensión del cargo, de su despido o destitución hasta el momento que se haga efectivo su reintegro, y deberá ocupar el mismo cargo, salvo que acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneración”.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL**, el Decreto de Personal No. 29 de 12 de febrero de 2021, emitido por el Ministerio de Cultura, al igual que su acto confirmatorio; y, en consecuencia, **ORDENA SU REINTEGRO** al cargo que ocupaba o a otro cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo a la estructura de la institución; y se **ORDENA** el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir desde el día de su destitución del cargo hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro.

NOTIFÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**