

**Entrada N°1201-18**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN** INTERPUESTA POR EL LICENCIADO HARLEY JAMES MITCHELL MORÁN, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **SUMILKA HISELA PINZÓN**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N°005-OIRH-2018 DE 29 DE ENERO DE 2018, EMITIDA POR LA SECRETARÍA GENERAL DEL INSTITUTO DE SEGURO AGROPECUARIO, 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, ocho (08) de marzo de dos mil veintidós (2022).

**VISTOS:**

El Licenciado Harley James Mitchell Morán, actuando en nombre y representación de **SUMILKA HISELA PINZÓN**, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N°005-OIRH-2018 de 29 de enero de 2018, emitida por el Instituto de Seguro Agropecuario, y para que se hagan otras declaraciones.

#### **I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

En la Demanda se formula una petición para que la Sala Tercera declare nula, por ilegal la Resolución Administrativa N°005-OIRH-2018 de 29 de enero de 2018, emitida por el Instituto de Seguro Agropecuario, a través de la cual se declara insubsistente el Resuelto de Personal N°103 de 21 de julio de 2017, por el cual se nombraba a la funcionaria **SUMILKA HISELA PINZÓN**, quien ejercía en el cargo de abogada, puesto que desempeñaba en la Oficina Regional de

Bocas del Toro, Agencia de Changuinola, y se le reconocen las prestaciones económicas que por Ley le corresponden.

De igual manera, se pretende el restablecimiento de los derechos subjetivos vulnerados, en el sentido que se declare que **SUMILKA HISELA PINZÓN** no puede ser removida del cargo que ostenta “... *por estar amparada por el Régimen de Equiparación de Oportunidades, para las personas con discapacidad, por padecer enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que producen discapacidad laboral*”; que sea reintegrada a la Institución, y le reconozcan los salarios dejados de percibir. (Cfr. f. 3 del Expediente Judicial).

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, el apoderado judicial de la prenombrada destaca que, mediante Resuelto de Personal N°103-2017 de 21 de julio de 2017, **SUMILKA HISELA PINZÓN** inició labores en la Institución demandada en el cargo de Gerente de Seguro Complementario y, de seguido, fue designada por delegación al cargo de Abogada, en la Unidad Administrativa del Instituto de Seguro Agropecuario, Gerencia Regional de Bocas del Toro, por medio de la Resolución N°OIRH-088-2017 de 21 de julio de 2017.

Destaca que la destitución se surtió vulnerando los derechos de la funcionaria, toda vez que a pesar que comunicó por todos los medios disponibles el motivo de su ausencia, la Entidad declaró insubsistente el Resuelto de Personal que la nombraba en el cargo de abogada en la Oficina Regional de Bocas del Toro.

A ese respecto indica que, a pesar de haber entregado las incapacidades correspondientes a la semana del 15 al 19 de enero de 2018, las mismas no reposan en el Expediente de Personal de la servidora pública. Además, agrega que, en los días sucesivos, le negaron el derecho de recibirlas para luego aducir la ausencia injustificada y proceder con la declaratoria de insubsistencia al cargo.

Indica el Licenciado Mitchell Morán que su representada aportó, mediante Notas dirigidas a la Oficina de Asesoría Legal de Instituto de Seguro Agropecuario, a la Gerencia Regional de Bocas del Toro, a la Oficina Institucional de Recursos

Humanos, toda la documentación médica que certifica el padecimiento de Fibromialgia y Radiculopatía Cervical, enfermedades esas que son involutivas y/o degenerativas y producen discapacidad laboral; así como aquélla relacionada con los diagnósticos, tratamientos y exámenes médicos necesarios.

Por otro lado, como disposiciones legales infringidas, la parte actora advierte el artículo 32 de la Constitución Política relacionado con las Garantías Fundamentales.

Igualmente, estima vulnerado el artículo 9, numeral 5, de la Ley N°34 de 29 de abril de 1996, que subroga la Ley N°68 de 15 de diciembre de 1975, el cual establece entre las facultades y obligaciones del Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario, el nombrar al personal del Instituto y contratar otros servicios profesionales.

De igual manera, alega el quebrantamiento de los artículos 32, 54, 55, 56, 57, 80, 88, 97, 98, 99, 100, 101 y 103 del Reglamento Interno de la Entidad demandada, adoptado a través de la Resolución C.E. N°004-2006 de 2 de octubre de 2006, los cuales, en su orden, versan sobre el procedimiento de las acciones de Recursos Humanos, las ausencias injustificadas, especificando aquellas por enfermedad del servidor público y su respectivo trámite; la justificación de ausencia por enfermedad, los derechos del servidor público discapacitado; la aplicación de la destitución como medida máxima disciplinaria al servidor público; a las faltas administrativas; la destitución del cargo como una de las sanciones a aplicar por razón de la comisión de una falta administrativa; la clasificación de las faltas administrativas; la aplicación progresiva de sanciones, la suspensión del cargo y la investigación que precede a una sanción disciplinaria.

Del mismo modo, advierte la contravención de los artículos 1, 3 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que se refieren a la protección y los derechos de los trabajadores que padecen enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, que producen discapacidad laboral, quienes no pueden ser discriminados, ni perseguidos con la finalidad de que abandone el empleo y solo

pueden ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada.

Asimismo, señala la violación de los artículos 1, 3 (numeral 4), 8 y 43 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999; sin embargo, cabe señalar que los artículos 1, 3, y 8, fueron modificados por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, y se observa que la parte actora transcribió las normas conforme estaban dispuestas antes de la mencionada modificación. En tal sentido, la Sala examinará las normas atendiendo al texto vigente al momento de la emisión del Acto impugnado, y, respecto al artículo 3, nota esta Superioridad que el concepto de Discapacidad, señalado por la demandante, corresponde al numeral 9 de dicho precepto.

La comentada normativa se refiere a la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, garantizando y asegurando el ejercicio de los derecho, deberes y libertades fundamentales de las personas con discapacidad; la definición del concepto de Discapacidad; la responsabilidad del Estado de garantizar el pleno goce de los derechos a las personas con discapacidad; y al derecho que tiene todo trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada por autoridades competentes, a permanecer en su puesto de trabajo y a que se tomen medidas de readaptación profesional y ocupacional.

También, alega la infracción de los artículos 2 y 3 de la Resolución C.E. N°004-2006 de 2 de octubre de 2006, emitida por el Comité Ejecutivo del Instituto de Seguro Agropecuario, que aprueba en todas sus partes el Reglamento Interno de Recursos Humanos del Instituto de Seguro Agropecuario y establece la entrada en vigencia a partir de su publicación.

A la vez, advierte la violación del artículo 156 de la Ley 9 de 1994, modificado por la Ley N°43 de 2009 y la Ley N°23 de 2017, que se refiere a la formulación de cargos por escrito cuando ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del funcionario. Asimismo, indica que la Oficina Institucional de Recursos Humanos tendrá la obligación de realizar una investigación que no podrá durar

más de treinta (30) días hábiles, garantizando al servidor público el Derecho a la Defensa.

De igual forma, sostiene que se han transgredido los artículos 34, 35, 36, 37 y 52 (numerales 1 y 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que tratan, en su orden, sobre los Principios de las actuaciones administrativas; el orden jerárquico de las disposiciones legales; que no pueden emitirse Actos que infrinjan la Ley; el ámbito de aplicación de la Ley y que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los Actos Administrativos cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal y en caso de que se dicten con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal.

Por último, estima vulnerado el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, aprobada por la Ley 25 de 10 de julio de 2007, por el cual los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con los demás, adoptando una serie de medidas para tal fin.

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 12 a 32 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

## **II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.**

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Instituto de Seguro Agropecuario, para que rindiese Informe Explicativo de su actuación en este caso, lo que se concretó a través de la Nota N°S.G.-121-2018 de 8 de octubre de 2018, la cual fue recibida por insistencia, toda vez que, fue presentada fuera del término legal establecido en el artículo 57 de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946 (Cfr. fs 168-171 del Expediente Judicial).

### III. CONTESTACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Mediante Vista N°506 de 16 de mayo de 2019, la Procuraduría de la Administración solicita se declare que no es ilegal la Resolución Administrativa N°005-OIRH-2018 de 29 de enero de 2018, emitida por el Instituto de Seguro Agropecuario, ni su Acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante, fundamentando su petición en lo siguiente:

“(...)

... se infiere claramente la conducta por la cual la demandante fue destituida, que consistió en una falta administrativa al reglamento interno de la institución demandada; es decir, por la no comunicación de su ausencia a su jefe inmediato en la Sede Central, lugar al cual había sido trasladada en atención a una solicitud por ella formulada el 13 de septiembre de 2017.

(...)

Ante el escenario anterior, es ostensible que la conducta de **Sumilka Pinzón**, se enmarca con meridiana claridad en los artículos 54 y 95 (numeral 11) del Reglamento Interno, lo que conllevó a la emisión de la Resolución 005-OIRH-2018 de 29 de enero de 2018, mediante el cual se dejó insubsistente su nombramiento en atención a la norma citada.

Cabe agregar, que en relación con la argumentación vertida por la accionante, en la cual aduce no existir impedimento alguno para que su poderdante entregara los certificados médicos de incapacidad en la Gerencia Regional del Instituto de Seguro Agropecuario en Veraguas, utilizando medio electrónicos como correos, y aplicaciones como *WhatsApp*; es claro el contenido de la Resolución C.E. 004-2006 de 2 de octubre de 2006, al establecer que todo aquél que acepte desempeñar un cargo en el Instituto de Seguro Agropecuario por nombramiento o por contratación quedará sujeto al cumplimiento de las disposiciones y procedimientos establecidos en el Reglamento Interno; mismo que a juicio de este Despacho fue incumplido por **Sumilka Pinzón** al no notificar su ausencia a su Jefe Inmediato, lo que trajo como consecuencia que se declarara insubsistente su nombramiento.

(...)

... esta Procuraduría advierte que en el presente negocio jurídico **no consta documento o certificación médica alguna que permita acreditar que ese padecimiento le produce una discapacidad laboral**; es decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo**; y que, a su vez, la discapacidad haya sido del conocimiento de la entidad demandada **previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal**.

(...)

Lo explicado hasta aquí, **nos permite colegir indiscutiblemente que al no tener certeza de la condición médica alegada por la ex servidora, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado**; por consiguiente, consideramos que los cargos de infracción esbozados por la accionante deben ser desestimados por la Sala Tercera.

(...). (Cfr. fs. 194-209 del Expediente Judicial)

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

En su escrito de Alegatos, la parte actora hace un recuento de los principales aspectos de la Demanda, así como de las pruebas presentadas, indicando en lo medular que nunca abandonó el cargo que desempeñaba, pues informó por todos los medios de comunicación a su alcance el motivo de su ausencia, respaldando tal situación con diversos documentos, entre los que resalta las incapacidades correspondientes a los días en que se ausentó de su puesto de trabajo. A su vez, señala que han quedado probadas las omisiones, incongruencias y/o contradicciones generadas en las actuaciones de la Entidad demandada.

Mediante Vista N°1192 de 8 de septiembre de 2021, el Procurador de la Administración, reitera lo expresado en la Contestación de la Demanda, presentada a través de la Vista N°506 de 16 de mayo de 2019, e insiste en la declaratoria de legalidad del Acto Administrativo impugnado. (Véanse fojas 314-327 y 328-336 del Expediente Judicial).

#### **V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.**

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan los funcionarios públicos y entidades nacionales, provinciales, municipales y de las instituciones públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

La Demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acto Administrativo contenido en la Resolución Administrativa N°005-OIRH-2018 de 29 de enero de 2018, emitida por el Instituto de Seguro Agropecuario.

Por medio del Acto impugnado, se declara insubsistente el Resuelto de

Personal N°103 de 21 de julio de 2017, por el cual se nombraba a la funcionaria **SUMILKA HISELA PINZÓN**, quien ejercía en el cargo de abogada, función que desempeñaba en la Oficina Regional de Bocas del Toro, Agencia de Changuinola, teniendo como fundamento la ausencia injustificada de su puesto de trabajo por más de cinco (5) días hábiles.

Ahora bien, observa la Sala que la parte actora argumenta que el Acto Administrativo impugnado quebranta, por omisión, el artículo 32 de la Constitución Política; no obstante, cabe señalar que a esta Sala le corresponde el control de la legalidad de los Actos Administrativos, mas no el control de la constitucionalidad, atribución que le compete al Pleno de esta Corporación de Justicia, por lo que nos abstendremos de pronunciarnos sobre la violación de la norma constitucional.

Por otro lado, señala la vulneración del numeral 5 del artículo 9 de la Ley N°34 de 29 de abril de 1996, puesto que, a su juicio, la norma hace énfasis en que el Gerente General del Instituto, podrá remover del cargo a personal subalterno, de acuerdo con las faltas comprobadas, y en el caso bajo estudio, no existe constancia de sanción alguna.

En cuanto a la infracción del artículo 32 del Reglamento Interno del Instituto, argumenta que “... *en el expediente personal de la funcionaria SUMILKA HISELA PINZÓN, no se observa constancia alguna de gestión realizada por el ISA ante Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA)*...” (Cfr. f. 14 del Expediente Judicial).

Refiere, a su vez, la violación del artículo 80 del Reglamento Interno, toda vez que consta en el Expediente de personal que la funcionaria padece de una patología involutiva y/o degenerativa, que la ubica bajo la protección del fuero especial laboral por discapacidad, realidad que fue desconocida por la Entidad demandada.

Adicionalmente, supone la inobservancia de los artículos 54, 55, 56 y 57 de la mencionada regulación, en vista de que, solo se exige que el funcionario comunique a su Jefe Inmediato el motivo de su ausencia, mas no se especifica el



medio de comunicación a utilizar y, en tal sentido, la funcionaria se comunicó oportunamente con la Institución, usando los medios a su alcance; además que, al momento del cese, la servidora pública no había agotado los días de incapacidad a que tiene derecho. Asimismo, sobre la vulneración de los referidos artículos 56 y 57, la parte actora señala que era posible, de acuerdo al Reglamento, presentar a su regreso, excusa ante el superior inmediato, en caso de existir impedimento justificable para comunicar la ausencia; sin embargo, “... *la Resolución recurrida fue emitida existiendo justificación clara y suficiente, entrego (sic) oportunamente y por todos los medios a su alcance, las evidencias que acreditaban la causa de su ausencia...*”. (Cfr. f. 27 del Expediente Judicial).

En lo que respecta a la alegada transgresión de los artículos 88, 97, 98, 99, 100, 101 y 103 del Reglamento Interno, expone la demandante que la destitución del funcionario público, debe ser la consecuencia de reincidencia en el incumplimiento de sus funciones; sin embargo, no consta en el Expediente de Personal, sanción o proceso disciplinario alguno, y menos reincidencia en alguna falta administrativa. En tal sentido, alega que no se dio la aplicación progresiva de sanciones, en caso de existir alguna falta, sino que se aplicó la más severa de las sanciones disciplinarias, obviando que, como primer paso, tenía que comprobar la existencia de falta alguna por parte de la funcionaria en el ejercicio de sus funciones, siendo mandatorio “... *levantar un expediente o proceso administrativo disciplinario, donde se le garantizara a la servidora pública SUMILKA HISELA PINZÓN, el derecho a defenderse ante la eventualidad de una investigación por violación alguna a la Ley o Reglamento Interno, cosa que no ha ocurrido...*”. (Cfr. f. 19 del Expediente Judicial).

Por otra parte, advierte la vulneración, por omisión, de los artículos 1, 3 y 4 de la Ley N°59 de 28 de diciembre de 2005, pues a su juicio, la Secretaría General del Instituto, perdió de vista que la funcionaria demandante padecía y fue diagnosticada con una enfermedad involutiva y/o degenerativa que produce discapacidad laboral, por médicos especialistas y certificada por médico de la

Caja de Seguro Social, documentos estos que reposan en el Expediente de Personal de la servidora pública, por lo que estaba amparada por el denominado Fuero Especial Laboral por Discapacidad, teniendo derecho, en igualdad de condiciones, a mantener su puesto de trabajo y a no ser despedida, sino por causa debidamente justificada.

De igual manera, considera se han infringido los artículos 1, 3 (numeral 4), 8 y 43 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999; empero, los artículos 1, 3, y 8, fueron modificados por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, y se observa que, la parte actora transcribió las normas conforme estaban dispuestas antes de la mencionada modificación. En tal sentido, como indicamos en líneas previas, esta Superioridad analizará las normas atendiendo al texto vigente al momento de la emisión del Acto impugnado.

Ahora bien, respecto a los preceptos que se estiman vulnerados, estima la recurrente que tal quebrantamiento se debe a que, la Secretaria General del ISA, aduciendo la ausencia injustificada por más de cinco días, declara insubsistencia en el cargo, “... a sabiendas y así ha sido aceptado por la Gerencia General en diferentes notas, que SUMILKA PINZÓN entregó oportunamente las incapacidades medicas (sic) originales que acreditaban la causa de la ausencia, en la Gerencia Regional de Veraquas el día 15 de enero de 2018, lo que sin lugar a dudas violenta los derechos de SUMILKA PINZÓN.” (Cfr. f. 24 del Expediente Judicial)

Por otro lado, agrega la contravención de los artículos segundo y tercero de la Resolución C.E. N°004-2006 de 2 de octubre de 2006, emitida por el Comité Ejecutivo del Instituto de Seguro Agropecuario, pues se violaron los derechos contenidos en el Reglamento Interno, a pesar del conocimiento y obligatoriedad del mismo a nivel nacional.

También se advierte la violación del artículo 156 de la Ley 9 de 1994, modificado por la Ley N°43 de 2009 y la Ley N°23 de 2017, puesto que la Institución no siguió el trámite exigido en la norma, sino que procedió de modo

directo con la declaratoria de insubsistencia del cargo.

En cuanto a la infracción de los artículos 34, 35, 36, 37 y 52 (numerales 1 y 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, indica que se ha omitido de forma absoluta el trámite exigido, lo que se observa “... *en la inexistencia en el administrativo de personal de Sumilka Pinzón, que la institución demandada haya comunicado a DIGECA, como quiera que se procedió de modo directo con la INSUBSISTENCIA DEL CARGO, mediante la resolución recurrida...*”. A su vez, sostiene que la Secretaría General de ISA “... ha omitido de forma absoluta aplicar los principios de informalidad en la administración de procesos, desatendiendo que SUMILKA PINZON (sic), presentó las debidas incapacidades medicas (sic) antes y después de la INSUBSISTENCIA, en la instalación del ISA más cercana al hospital que fue atendida e incapacitada”; y al negarse a en lo sucesivo a recibir las incapacidades médicas, retener sin justificación el pago correspondiente a la primera quincena del mes de enero de 2018, bloquear la cuenta de correo electrónico institucional asignado a la funcionaria, se han vulnerado el Debido Proceso y los Derechos Humanos de la servidora pública. (Cfr. fs. 29-31 del Expediente Judicial)

Por último, estima vulnerado el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, aprobada por la Ley 25 de 10 de julio de 2007, al considerar que la Entidad demandada no ha mantenido “... *una conducta enmarcada en el reconocimiento de estos derechos y principios consagrados en la convención a favor de SUMILKA PINZON (sic), como persona que padece una discapacidad producto de los diagnósticos que padece y que le producen discapacidad laboral.*” (Cfr. f. 32 del Expediente Judicial).

Reparamos pues, que el argumento central de lo invocado por el apoderado judicial de la demandante radica en el hecho que el Acto demandado es ilegal, pues, no se consideró que **SUMILKA HISELA PINZÓN** era una funcionaria amparada por el denominado Fuero Especial Laboral por Discapacidad, al padecer de una patología médica de carácter involutiva y/o degenerativa como lo son el Síndrome de Fibromialgia y la Radiculopatía Cervical, por lo que sólo podía

perder su puesto de trabajo por causa justificada, vulnerándose además sus Derechos Humanos por tratarse de una persona con Discapacidad. Además que, a pesar de fundamentar el Acto Administrativo impugnado en la ausencia injustificada de la funcionaria por cinco (5) o más días hábiles consecutivos, no se cumplió con el trámite establecido en el Reglamento Interno de la Institución, pues no se realizó investigación alguna, ni se inició un Proceso Disciplinario al respecto que le permitiera defenderse; e igualmente, no se aceptaron las incapacidades respectivas, a pesar que en su momento la servidora pública comunicó por los medios a su alcance el motivo de su ausencia y que, de acuerdo a la normativa antes señalada, era posible entregarlas al regresar a su puesto de trabajo.

Conforme se desprende de las piezas que componen el negocio bajo estudio, la servidora pública **SUMILKA HISELA PINZÓN** inició labores en el Instituto de Seguro Agropecuario como Gerente de Seguro Complementario, por medio del Resuelto de Personal N°103 de 21 de julio de 2017, tomando posesión del cargo en fecha 19 de julio de 2017, siendo asignada a la Oficina Regional de Bocas del Toro. (Véase Subdivisión de Decretos /Resueltos en el Expediente Administrativo).

De seguido, mediante Resolución N°OIRH-088-2017 de 21 de julio de 2017, se le delegan facultades y funciones inherentes al cargo de Abogada en la Regional de Bocas del Toro del Instituto de Seguro Agropecuario. De igual manera, se observa que la funcionaria fue asignada a la Oficina de Asesoría Legal como Abogada en la Sede Central, a partir del 11 de enero de 2018, en atención a la solicitud de traslado presentada a la Directora de Asesoría Legal de la Institución en fecha 13 de septiembre de 2017. (Véase Subdivisión denominada Resolución en el Expediente Administrativo).

Considera la Sala que, como primer aspecto a examinar, es relevante verificar si, en efecto, la servidora pública padecía las alegadas patologías de carácter involutiva y/o degenerativa como lo son el Síndrome de Fibromialgia y la Radiculopatía Cervical.

Sobre el particular, es importante advertir que la normativa vigente al momento de la emisión del Acto impugnado era la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 4 de 2010, es decir, que para el negocio jurídico bajo examen no es dable considerar el contenido de la Ley 25 de 19 de abril del 2018, ni de la Ley 151 de 24 de abril de 2020. Así las cosas, lo dispuesto el artículo 5 de dicha excerta legal disponía lo siguiente:

**“Artículo 11.** El artículo 5 de la Ley 59 de 2005 queda así:

**Artículo 5.** La certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin.

Mientras la comisión no expida la certificación de la que trata este artículo no es obligación de la institución pública reconocer la protección que brinda esta Ley.”

Dicho esto, cabe señalar que, respecto a la norma antes citada, la Sala Tercera expuso su criterio, en cuanto a la imposibilidad para el servidor público de cumplir con el requisito de presentación de la certificación sobre la existencia de una enfermedad discapacitante, emitida por la comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin. Así vemos, que esta Corporación de Justicia explicó lo que a continuación se detalla:

Sentencia de once (11) de enero de 2018.

“En este sentido, la Sala Tercera ha reconocido en numerosas oportunidades la potestad discrecional de la autoridad nominadora para remover de su cargo a los servidores públicos, indicando que ello es posible sin que medie causa disciplinaria, cuando se trate de funcionarios no protegidos por un régimen de estabilidad. No obstante, en el caso bajo estudio, se ha verificado de las constancias que reposan en autos que la señora Tarimy Yisel Samudio, se encuentra amparada por la Ley 59 de 2005, que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, razón por la cual esta Sala considera que se encuentra probado el cargo de violación del artículo 4 de la Ley N° 59 de 2005”.

Por otro lado, tal como se corroboró mediante la Nota N° ADM-2350-08-2017 de 10 de agosto de 2017, la Autoridad Marítima de Panamá no cuenta con un Consejo Interdisciplinario para evaluar y certificar a los funcionarios que resulten con padecimientos o enfermedades crónicas según lo establece la Ley 59 de 2005; no obstante, dicha falencia no puede ser atribuible al administrado, por lo que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha reconocido el amparo que otorga la Ley 59 de 2005, a los funcionarios que presenten enfermedades crónicas, involutivas y degenerativas.

En este sentido, en sentencia de 30 de junio de 2016, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, señala:

‘Por lo expuesto, esta Magistratura concluye que la señora MENDEZ logró acreditar la existencia de estas enfermedades crónicas y degenerativas; en consecuencia, el hecho que en el expediente administrativo no constará su condición de salud y que la institución no haya conformado la comisión interdisciplinaria que certifique la condición que refrende la condición física o mental de las personas que padezcan de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas no exonera el deber que tiene la institución de brindar el amparo que contempla la Ley 59 de 2005’.

En relación con la comisión interdisciplinaria, que contempla el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, esta Sala Tercera, en sentencia de 9 de febrero de 2015, indica:

‘Transcrita la norma anterior, corresponde advertir categóricamente, que el incumplimiento de la presentación de la certificación expedida por la Comisión Interdisciplinaria que refrende la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, no le es atribuible al demandante, pues tal circunstancia es la consecuencia de la pésima inactividad de la administración, al no nombrar y/o constituir de manera pronta y efectiva, la Comisión Interdisciplinaria ut supra citada, que es la obligada a expedir tan importante y necesario documento (la certificación)...’.

#### Sentencia de nueve (9) de abril de 2014.

“Ahora bien, cómo comprueba el trabajador que padece de algunas de estas enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas?, y que ésta enfermedad le ha causado una discapacidad laboral. Si bien, la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, modificó el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, mediante la cual estableció que mientras la comisión no expidiera la certificación no es obligación de la institución pública reconocer dicha protección, empero, no menos cierto es que el trabajador no tiene por qué asumir los efectos que causa la omisión por parte del Estado al no implementar la reglamentación que establezca todo al respecto.

En cuanto a esta regulación somos del criterio que si el trabajador ha comprobado que, además de padecer una de estas enfermedades, sea crónica, involutiva y/o degenerativa, padece producto de ella de una discapacidad laboral, debe brindársele la protección, lo importante es que exista algún documento emitido por un médico idóneo que certifique tal situación, que, la entidad pueda corroborar lo manifestado por el trabajador, es valedero, no obstante, se debe tener presente que no tiene porque el trabajador asumir la omisión del Estado, claro lo anterior, siempre y cuando se hubiera comprobado que la enfermedad produjo una discapacidad laboral al trabajador, si es así, debe reconocérsele ese derecho, en virtud de lo establecido en la Ley 25 de 2007”.

Así las cosas, no se constata que la Institución demandada haya conformado una Comisión Interdisciplinaria para atender la situación de la funcionaria; sin embargo, advertimos que la parte actora aporta pruebas suficientes de padecer la patología citada en líneas previas.

Esto se verifica en el Expediente Administrativo cuando la servidora pública expone las razones de su solicitud de traslado y, como último aspecto a considerar, resalta lo siguiente: **“SEPTIMO: Esta solicitud la realizo también en**

*consideración a que soy sometida con este acoso laboral, a stress laboral adicional, hecho que resulta contraindicado a mi condición de salud actual, amparado el diagnóstico, Fibromialgia Crónica, radiculopatía múltiple (múltiples hernias discales cervicales) y esclerosis lumbar. Adjunto certificación médica”.* (Véase Subdivisión de Resoluciones en el Expediente Administrativo). Y en tal sentido, aporta certificación suscrita por el Dr. Elías Atencio de fecha 23 de julio de 2009, en la que se deja constancia de lo siguiente:

“La presente es para certificar que la Sra. Zumilka Pinzón con CIP 6 66210, es paciente de la clínica de algilogía (sic) del Complejo Hospitalario Metropolitano de la Caja de Seguro Social, con diagnóstico FIBROMIALGIA y Hernia discal cervical.

La Sra. Pinzón no puede realizar tareas que involucre esfuerzo (sic) físico como levantar peso mayor de 10 libras, viajar distancias largas, por lo que le solicito viajar en avión cuando tenga tareas y citas de control en la ciudad de Panamá.”

De igual modo figura, en el Expediente Judicial, el Certificado N°329-2021-S.M. HDRGNCR-CSS de 18 de agosto de 2021, en el cual el Doctor Irving Ortega, Neurocirujano, hace constar que la señora **SUMILKA HISELA PINZÓN**, es atendida en el servicio de Neurocirugía del Hospital Gustavo Nelson Collado Ríos, por diagnóstico de: Radículo-Miopatía Cervical, Extrusión de Disco C4-C5 y C5-C6, con Estenosis Foraminal Bilateral. Protrusión C3-C4 y Abombamiento C6-C7. (Cfr. f. 311 del Expediente Judicial).

Asimismo, se aprecia que mediante Nota DENSYPS-SDNTSS-REGES-N-425-2021 de 7 de octubre de 2021, el Director Ejecutivo Nacional de Servicios y Prestaciones en Salud, remite a la Sala Tercera, una copia del Expediente Clínico correspondiente a la paciente **SUMILKA HISELA PINZÓN**, dentro del cual se constata que la servidora pública clínicamente presenta Fibromialgia y Radiculopatía desde el 2006, y ha sido tratada por múltiples médicos internistas, neurocirujanos y ortopedas. (Cfr. fojas 341-354 del Expediente Judicial).

Así pues, como señalamos en líneas que anteceden, se evidencia que la parte actora aportó pruebas suficientes de padecer una patología de carácter involutiva y/o degenerativa, por lo que se concluye que la misma estaba protegida

por un Fuero Especial Laboral, al amparo de los preceptos contenidos en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 4 de 2010.

Por otro lado, de la lectura del Acto Administrativo impugnado se desprende que **SUMILKA HISELA PINZÓN** fue desvinculada del cargo que ocupaba, con sustento en las siguientes consideraciones:

“(…)

Que de acuerdo a los registros de asistencia en la Provincia de Bocas del Toro, Agencia de Changuinola, la servidora pública **SUMILKA HISELA PINZÓN**, portadora de la cédula de identidad personal N°6-66-210, no se ha presentado a laborar, desde el día 11 de enero al 1 de febrero de 2018, donde estaba asignada como ABOGADA, tal y como consta en el control de marcación que registra la Oficina Institucional de Recursos Humanos, en su sección de análisis.

Que la Oficina Institucional de Recursos Humanos solicitó un informe de asistencia de la servidora pública **SUMILKA HISELA PINZÓN**, a razón de su ausencia en el cargo asignado antes mencionado, por lo que el Gerente Encargado de la Regional de Bocas del Toro, en conjunto con la Jefa de Asesoría Legal, en calidad de jefes inmediatos, hacen constar mediante informe que dicha funcionaria no se presentó a laborar en los días citados.

Que esta funcionaria presentó un certificado de incapacidad el día jueves, 11 de enero del año en curso, en la Agencia de Changuinola, oficina Regional de Bocas del Toro, la cual justificaba la ausencia a su puesto laboral, en ese día.

Que esta funcionaria recibió notificación del traslado de su puesto de trabajo en la Agencia de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro, a la Sede Central de esta Institución en la Provincia de Panamá, de acuerdo a lo establecido en la Resolución N°OIRH-02-2018, 2 de enero de 2018, la cual entraba en vigencia a partir de la fecha antes mencionada, en atención a su solicitud, mediante escrito dirigido a la Jefa de Asesoría legal (sic) de la Sede Central.

(…)

Que al promover un Recurso de Reconsideración de índole administrativo la Ley establece el efecto suspensivo de dicha Ley Administrativa, por lo tanto, a partir de ese momento, la funcionaria **SUMILKA HISELA PINZÓN** debió apersonarse al lugar de trabajo, es decir a la Agencia de Changuinola, Regional de Bocas del Toro, donde normalmente operaba como funcionaria.

Como es motivo de aplicación de las normas administrativas, se da como hecho el incumplimiento del reglamento a través de la Resolución C.E. N°004-2006, del 2 de octubre de 2006, donde se aprueba el Reglamento Interno de Recursos Humanos del Instituto de Seguro Agropecuario, el cual se mantiene vigente para reglamentar el funcionamiento del personal que labora en dicha institución, de acuerdo a lo establecido por el Artículo 54 **DE LAS AUSENCIAS INJUSTIFICADAS**, (...)

En este mismo orden, es oportuno indicar que la insubsistencia en el cargo es una medida que se ejerce sobre los funcionarios de libre nombramiento y remoción, condición en la cual la funcionaria en mención, se enmarca.” (Cfr. fojas 38-40 del Expediente Judicial).



De lo antes expuesto, se colige que la Institución declaró la insubsistencia en el cargo de abogada que desempeñaba **SUMILKA HISELA PINZÓN**, por razón de una falta administrativa –Ausencia injustificada por más de cinco (5) días hábiles consecutivos, sin la debida comunicación al Jefe Inmediato-, pero a la vez se indica que esta es una medida aplicable a funcionarios de libre nombramiento y remoción; y, además, es de anotar que, por medio del Resuelto de Personal N°66-2018 de 6 de febrero de 2018, se resuelve: *“Dejar sin efecto a: SUMILKA PINZÓN, como GTE. DE SEG. COMPLEMENTARIO (...)”*, y como párrafo se detalla: *“Esta destitución se hace en base a la facultad discrecional que se le confiere al Gerente General de nombrar, trasladar, ascender, suspender y remover al personal conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, la Ley 34 de 29 de abril de 1996”*.

Observamos pues, que en ambos Actos Administrativos se considera a **SUMILKA HISELA PINZÓN** como una funcionaria de libre nombramiento y remoción, sin tomar en consideración que la servidora pública está amparada, como ya se comprobó con anterioridad, por un Fuero Especial Laboral por padecer de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, desconociendo el derecho a la estabilidad que la resguarda, dada su condición de salud, además que, de acuerdo a lo establecido en la Ley 59 de 2005, se exige que el Acto de destitución deba ser motivado por una causal debidamente comprobada en un Procedimiento Disciplinario previo a su aplicación, lo que no sucedió en este negocio jurídico.

En relación a lo indicado, respecto al fundamento de Ausencia Injustificada como sustento para la declaración de insubsistencia, advierte la Sala que la parte demandante logra demostrar que, en efecto, se encontraba incapacitada desde el 11 de enero al 1 de febrero de 2018 y que, además, cumplió con la debida comunicación al Jefe Inmediato, a la Jefa de la Oficina de Asesoría Legal, así como a la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, lo que se constata de las diversas certificaciones de incapacidad para las fechas ya

mencionadas, y correos electrónicos dirigidos a los servidores públicos antes mencionados, visibles a fojas 54 y siguientes del Expediente Judicial, de lo que advertimos que la decisión tomada por la Institución no se configura dentro de una causa justificada, pues a nuestro juicio, se ha comprobado que no se produjo abandono del puesto. Aunado al hecho que, antes tales circunstancias, lo procedente era iniciar un Proceso Disciplinario que garantizara el Derecho de defensa de la servidora pública aforada.

Por las razones expuestas, toda vez que resulta evidente la ilegalidad del Acto Administrativo impugnado, al vulnerarse el contenido del artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 4 de 2010, puesto que se removió a **SUMILKA HISELA PINZÓN** del cargo, sin seguirle un Procedimiento Disciplinario previo, en base a una causal de destitución comprobada, al ser un servidor público que padece de varias enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas; estima esta Superioridad que, por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad de la Resolución impugnada, no es necesario pronunciarse respecto a los demás cargos de violación invocados por la demandante.

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la servidora pública, no se puede acceder a lo pedido puesto que esta Sala ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, los Derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule, lo cual no ocurre en este negocio jurídico. A la vez, es importante destacar que la Ley 151 de 24 de abril de 2020, por la cual se adiciona el artículo 4-A, que dispone este beneficio a todo trabajador nacional o extranjero que sea reintegrado por los Tribunales de Justicia por estar amparado por la Ley 59 de 2005, no se encontraba vigente al momento de la emisión del Acto Administrativo impugnado, por lo que no es aplicable al caso bajo examen.

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 NULA, POR ILEGAL**, la Resolución Administrativa N°005-OIRH-2018 de 29 de enero de 2018, emitida por el Instituto de Seguro Agropecuario; **ORDENA** el reintegro de **SUMILKA HISELA PINZÓN**, como servidora pública en el cargo que ocupaba o a otro análogo en clasificación, jerarquía y remuneración; y **NIEGA** las demás pretensiones de la demandante.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**