



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

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

**VISTOS:**

El Licenciado Hermes A. Ortega B., actuando en nombre y representación de **SELENE NAYARITH VERGARA RIOS**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N°483-2020 de 24 de agosto de 2020, dictada por la Autoridad Marítima de Panamá, así como sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

La Accionante pretende la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución Administrativa N°483-2020 de 24 de agosto de 2020, proferida por la Autoridad Marítima de Panamá, a través de la cual se resolvió lo siguiente:

**“RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Dejar sin efecto el nombramiento del señor (a) SELENE NAYARITH VERGARA RIOS, con cédula de identidad personal No.4-774-1548, seguro social No. 4-774-1548, quien ocupa el cargo según estructura de Secretaria en el Departamento de Registro de Buques de la Dirección General de Marina Mercante, en la posición No. 2493, código 0091011, devengando un

204

salario mensual de Mil Quinientos Balboas con 00/100 (B/. 1,500.00) con cargo a la partida No. 2.03.0.2.001.01.01.001, nombrado según Resuelto de Personal No. 868-2019 de 17 de septiembre de 2019.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Reconocer al servidor público sus prestaciones económicas que por ley le corresponden.

**ARTÍCULO TERCERO:** Se advierte al interesado que contra el presente Decreto sólo procede el Recurso de Reconsideración, del cual podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación."

..."

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo antes citado, la Recurrente solicita que se le reintegre a la posición que ocupaba, junto con el pago de las prestaciones laborales y salariales dejadas de percibir.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, sustenta el apoderado judicial que **SELENE NAYARITH VERGARA RIOS** fue nombrada permanente en la Autoridad Marítima de Panamá desde el 17 de septiembre de 2019, hasta el 25 de agosto de 2020, cuando se le notificó de su desvinculación; periodo durante el cual se desempeñó sin procesos administrativos de personal abiertos, por el contrario, siempre recibió felicitaciones por parte de inspectores y jefes inmediatos.

Por otra parte, señala el poderdante que era de pleno conocimiento de la entidad que su representada sufre de una condición psiquiátrica denominada "*Trastorno de Bipolaridad*", el cual debe ser tratado con fármacos de manera diaria y constante de forma crónica, para permanecer en capacidad intelectual y personal adecuada, afección debidamente acreditada por más de tres (3) médicos psiquiatras diferentes, por lo que **SELENE NAYARITH VERGARA RIOS** se encuentra protegida por la Ley 42 de 1999 y la Ley 59 de 2005, así como también por los tratados internacionales suscritos por la República de Panamá.

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

En cuanto a los preceptos legales vulnerados con la emisión del acto administrativo impugnado, el apoderado judicial de **SELENE NAYARITH VERGARA RIOS**, indica se han conculcado las siguientes normas:



- Los artículos 1, 43, 45-A y 54 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, *“por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”*, de conformidad con las modificaciones correspondientes, que señala que se declara de interés social el garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos, deberes y libertades fundamentales de las personas con discapacidad y sus familias; el trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada por autoridades competentes, tendrá derecho a permanecer en su puesto de trabajo, y de no poder ejercerlo, a que se tomen las medidas para lograr su readaptación profesional, sin menoscabo de su salario; que la persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de aquella, no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su salario, salvo opere causa justificada; y que cualquier persona que incurra en actos de discriminación hacia una persona por razón de su discapacidad será sancionada;

- El artículo 1 de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad, aprobada mediante Ley 3 de 10 de enero de 2001, que dispone qué se entiende por discapacidad y de la discriminación contra las personas que padezcan algún tipo de discapacidad;

- Los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, *“sobre protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan Discapacidad Laboral”*, con sus respectivas modificaciones, que estipulan que todo trabajador a quien se le detecte enfermedades crónicas, degenerativas y/o involutivas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo; que el padecimiento de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzca discapacidad laboral parcial no podrá ser invocado como causal de despido; que se prohíbe a las instituciones públicas y a las empresas privadas discriminar de cualquier forma a los trabajadores con estas afecciones; que solo podrán ser despedidos o

destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo, o de acuerdo con los procedimientos correspondientes si se trata de funcionarios; y de la certificación de la condición física o mental de las personas con estos padecimientos;

- El artículo 27, numeral 1, acápites (a, b, e) de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, adoptado mediante Ley 25 de 10 de julio de 2007, el cual expresa que los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás, adoptando medidas pertinentes, tales como prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo; proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables; y alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral;

- El artículo 34 de la Ley 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 dispone que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán sin menoscabo del Debido Proceso Legal y con apego al Principio de Estricta Legalidad;

- El artículo 133 del Reglamento Interno de la Autoridad Marítima de Panamá, aprobado mediante Resolución J.D. No. 027-2007 de 13 de junio de 2008, que señala que el incumplimiento del procedimiento de destitución acarreará la nulidad de lo actuado, sin embargo, serán subsanables las imperfecciones no sustanciales del documento mediante el cual se destituye a un servidor público, hasta tanto sean corregidas; y

- El artículo 1 de la Ley 11 de 22 de abril de 2005, *“Que Prohíbe la discriminación laboral y adopta otras medidas”*, que establece que se prohíbe la



discriminación laboral por razones de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

### III. INFORME DE CONDUCTA.

Por su parte, el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, por medio de la Nota ADM No. 0221-02-2021-OAL 17 de febrero de 2021, remitió a esta Superioridad el Informe Explicativo de Conducta, en el que indicó que al momento en que **SELENE NAYARITH VERGARA RIOS** fue notificada de la resolución que dejó sin efecto su nombramiento, la prenombrada se encontraba en su puesto de trabajo y no incapacitada como menciona el apoderado legal; además, ello no constaba en su expediente, pues no llenó el formulario de justificación de ausencia por enfermedad ni presentado certificado médico.

Que, dentro del expediente administrativo de la señora **SELENE NAYARITH VERGARA RIOS**, en la Oficina de Bienestar del Servidor Público y Relaciones Laborales no consta ninguna certificación que acredite que padezca una condición médica, pues solo aportó junto con el Recurso de Reconsideración una certificación de la Doctora Denisse Cotes, Médico Psiquiatra, fechado 25 de agosto de 2020; y el resto de los documentos son constancias de asistencia a citas médicas, recetas de medicamentos y el Sistema Único de Referencia y Contra Referencia (SURCO), por lo que no cumple con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 59 de 2005

Agrega, que el cese de labores de la Accionante no obedeció a razones disciplinarias, sino que estuvo motivada en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, otorgada por el numeral 7 del artículo 27 del Decreto Ley No. 7 de 1998, por ser una servidora pública de libre nombramiento y remoción que no gozaba de estabilidad laboral (Cfr. fojas 79-82 del Expediente judicial).

### IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El señor Procurador de la Administración, a través de la Vista N°467 de 21 de abril de 2021, solicita a la Sala Tercera que se declare que no es ilegal la

298

Resolución Administrativa N°483-2020 de 24 de agosto de 2020, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la Accionante.

En ese sentido, luego de exponer unos breves antecedentes del caso, manifiesta el Representante del Ministerio Público que el acto objeto de controversia tuvo su fundamento en la facultad discrecional que posee la autoridad demandada para nombrar y remover libremente a los servidores que carezcan de estabilidad laboral en el cargo por no haber ingresado mediante un sistema de méritos, pues de las constancias procesales aportadas por la demandante, así como las incapacidades aportadas y evaluaciones médicas, se infiere que **SELENE NAYARITH VERGARA RIOS** no acreditó estar amparada en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero (Cfr. fojas 83-88 del Expediente Judicial).

Bajo este marco de ideas, sostiene el Procurador que la facultad que detenta el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre nombramiento y remoción no requiere para su ejercicio que concurren determinados hechos; y que en relación al fuero por discapacidad consagrado en la Ley 42 de 1999, la Accionante ocupaba un cargo de confianza, por lo que se enmarca en la excepción que dicha excerpta dispone para acceder a dicha protección (Cfr. fojas 88-91 del Expediente Judicial).

Agrega, que en relación al fuero contemplado en la Ley 59 de 2005, por padecimiento de enfermedad crónica, invocado por la apoderada judicial de la Accionante, el mismo no fue acreditado de conformidad con lo establecido en dicha excerpta, por lo que al no tenerse certeza de la condición médica alegada por la ex servidora, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada el reconocimiento de dicha protección laboral.

Por último, aclara que la Recurrente no fue objeto de ningún tipo de discriminación, pues la entidad ya había tomado la decisión de desvincularla del



281

cargo antes de informar que padecía un trastorno de bipolaridad tratado desde el año 2017 y 2018 (Cfr. fojas 83-99 del Expediente Judicial).

#### **V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

Mediante la Vista Número 1646 de 8 de septiembre de 2023, el Procurador de la Administración, mantiene la opinión expresada en la Vista de Contestación, solicitando al Tribunal, entre otras cosas, que no sea considerado el informe pericial de la Doctora Karen Buitrago, por carecer de imparcialidad y objetividad (Cfr. fojas 242-259 del Expediente judicial).

Por su parte, el apoderado judicial de **SELENE NAYARITH VERGARA RIOS**, solicita que, en virtud de las pruebas presentadas, puntualmente las pruebas periciales evacuadas, se concedan todas las peticiones de la Demanda, pues ha quedado acreditado el fuero por enfermedad que amparaba a la Actora (Cfr. fojas 260-266 del expediente judicial).

#### **VI. DECISIÓN DE LA SALA.**

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

##### ➤ **Competencia del Tribunal.**

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

##### ➤ **Acto Administrativo Objeto de Reparación.**

El Acto Administrativo que se impugna, lo constituye la Resolución Administrativa N° 483-2020 de 24 de agosto de 2020, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá, a través de la cual se resolvió dejar sin efecto el

nombramiento de **SELENE NAYARITH VERGARA RIOS**, en el cargo que ocupaba como Secretaria en el Departamento de Registro de Buques de la Dirección General de Marina Mercante de dicha Institución.

➤ **Sujeto Procesal Activo.**

En el negocio jurídico en estudio, el Licenciado Hermes A. Ortega comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de **SELENE NAYARITH VERGARA RIOS**, cuyas generales se encuentran descritas en el poder conferido.

➤ **Sujeto Procesal Pasivo.**

Lo constituye el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, representado por el Procurador de la Administración, quien en ejercicio del rol consagrado en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, actúa en defensa de la legalidad del acto administrativo impugnado.

Frente a este escenario jurídico, esta Magistratura advierte que el apoderado judicial de quien recurre censura de ilegal el acto administrativo proferido por la entidad demandada, alegando que dicha decisión vulnera las siguientes disposiciones legales, cuyos cargos de infracción exponemos en conjunto tomando en cuenta la relación entre los mismos:

- **Los artículos 1, 43, 45-A y 54 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, “por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”;** y el artículo 1 de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, a su juicio, trasgredidos, puesto que la autoridad nominadora omitió extender su protección institucional a la Demandante, en su condición de persona con discapacidad por padecer de Trastorno Afectivo Bipolar, afección debidamente acreditada, con más de tres (3) diagnósticos médicos de profesionales idóneos en evaluación psiquiátrica. En consecuencia, no le era aplicable la causal de libre nombramiento y remoción bajo la cual fue desvinculada.



- Los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, **“sobre protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan Discapacidad Laboral”** modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, vulnerados de manera directa por omisión, ya que en virtud del trastorno afectivo de bipolaridad que padece, era merecedora de la protección laboral consagrada en dicha excerpta, de ahí que se encontraba restringida la facultad discrecional de la autoridad nominadora, lo que implicaba que únicamente podía ser removida mediante una causa justa.

- El artículo 27, numeral 1, acápites (a, b, e) de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad; el artículo 34 de la Ley 38 de 2000; el artículo 133 del Reglamento Interno de la Autoridad Marítima de Panamá; y el artículo 1 de la Ley 11 de 22 de abril de 2005, **“Que Prohíbe la discriminación laboral y adopta otras medidas”**, alega fueron quebrantados en vista que el acto administrativo impugnado fue notificado en periodo de plena vigencia de una incapacidad laboral, sustentable en el Certificado de Incapacidad No. 0077 de 21 de agosto de 2020, por lo que constituye una actuación violatoria del Debido Proceso y discriminatoria por la forma en la que se comunicó su cese de labores.

- **Problema Jurídico Planteado por la Accionante.**

Observa el Tribunal que las disconformidades de la Demandante gravitan, sustancialmente, en el desconocimiento por parte de la Autoridad Marítima de Panamá respecto de los fueros por enfermedad y discapacidad que le amparaban al momento en que le decretaron el cese de labores en dicha Institución, en razón de su condición de salud, al padecer de Trastorno de Bipolaridad, situación que implicaba que para poder ser removida del cargo que ocupaba se requería la concurrencia de una causa justa.

Conocidos los argumentos vertidos por las partes en el proceso bajo examen, procederá esta Sala a realizar el análisis fáctico jurídico del acto administrativo sometido a escrutinio de legalidad.

292

No obstante, previo a determinar si le asiste o no a la Demandante las protecciones labores invocadas en su Libelo, esta Magistratura considera pertinente evaluar el historial laboral de quien acciona.

Advierte el Tribunal que, de conformidad con las piezas que conforman el expediente de personal, **SELENE NAYARITH VERGARA RIOS**, por medio del Resuelto de Personal No. 868-2019 de 17 de septiembre de 2019, fue nombrada, en el cargo de Asistente Ejecutivo, con funciones de Secretaria, en el Departamento de Registro de Buques de la Dirección General de Marina Mercante de la Autoridad Marítima de Panamá, del cual tomó posesión el 1 de octubre de 2019, y ocupó hasta que se dejó sin efecto su nombramiento (Cfr. expediente administrativo).

Ahora bien, en el engranaje de la Administración Pública, la estabilidad laboral puede ser adquirida por el servidor público, ya sea porque su ingreso se dio en estricto cumplimiento de los requisitos y procedimiento exigidos en la Ley, esto es, bajo un sistema de méritos que le otorgue la condición de funcionario de carrera; o, en su defecto, la inamovilidad en el puesto de trabajo puede ser reconocida, excepcionalmente, en los casos en que el propio ordenamiento jurídico así lo reconoce; es decir, en los que la Ley otorga una protección laboral producto de una condición inherente al funcionario, que haya sido acreditada, como lo son, por ejemplo, los fueros por enfermedad y por discapacidad, alegados en la Acción bajo examen y cuya acreditación o no entraremos seguidamente a analizar.

#### **Fuero por Enfermedad Crónica o Degenerativa.**

Dentro de los argumentos esbozados por el apoderado judicial de **SELENE NAYARITH VERGARA RIOS**, expone que la prenombrada se encontraba amparada por la protección laboral consagrada en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, en virtud de su padecimiento de "*Trastorno de Bipolaridad*".

Sobre este punto, consideramos oportuno citar el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, según fue modificado por la Ley 23 de 19 de abril de 2018, que guarda



relación con el medio idóneo para certificar el padecimiento que el trabajador alegue; precepto normativo que indica lo siguiente:

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

**Artículo 5. La certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo.** La persona mantendrá su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición." (La negrita es nuestra).

De acuerdo con el artículo 5 citado, se advierte que la condición de salud detectada será certificada por una Comisión Interdisciplinaria nombrada para tal fin, o en su defecto, por dos (2) médicos idóneos del ramo, dependiendo de la afección que se trate.

En este orden de ideas, al revisar las piezas probatorias allegadas al proceso, advierte esta Colegiatura que consta la certificación médica de 25 de agosto de 2020, proferida por Médico Psiquiatra Denisse Cotes, que constata que la Actora *"ha recibido atención médica en mi consulta desde Diciembre 2017, soy consciente de su historial médico. Actualmente se encuentra bajo tratamiento psicofarmacológico y psicoterapéutico con Diagnóstico: F31. 0 Trastorno bipolar, episodio actual hipomaniaco."* (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

De igual manera, se observa que en el Recurso de Apelación la Accionante indicó como prueba adjunta, la Certificación de la Doctora Karen A. Buitrago, Médico Psiquiatra, la cual pareciera corresponder al documento visible a foja 42 del expediente judicial, en el que dicha galena señala que la recurrente, **SELENE NAYARITH VERGARA RIOS** ha recibido atención médica *"desde agosto del presente año posterior a evaluación en el cuarto de urgencias, de ahí en adelante se encuentra bajo tratamiento psicofarmacológico y psicoterapéutico con Diagnóstico F31.0 Trastorno bipolar, episodio actual hipomaniaco"*.

En ese sentido, se observa que la situación médica de **SELENE NAYARITH VERGARA RIOS**, fue advertida a la entidad demandada, tal como consta en los Recursos de Reconsideración y de Apelación promovidos por ésta en la esfera administrativa; es decir, **fue comunicada oportunamente a la autoridad**

**nominadora.**

Y es que, la alegación de un padecimiento en los recursos o medio de impugnación previstos, es un momento apropiado para ello, ya que permite a la autoridad verificar si se ha acreditado la condición médica y modificar o anular la decisión proferida en la vía gubernativa, en atención a la aplicación de una Ley que protege a los funcionarios con enfermedades de esta naturaleza.

Como corolario a lo anterior, si bien no constituyen certificaciones médicas, constan documentos médicos de referencia que dotan al Juzgador de una adecuada convicción de lo alegado por la Demandante, como lo es el Historial Médico del Servicio de Psiquiatría del Hospital Santo Tomás, con fecha de admisión de 29 de diciembre de 2017, en el que se indicó que el Diagnóstico Médico era de *“Trastorno Bipolar, episodio maniaco con síntomas psicóticos”* (Cfr. fojas 43.64 del expediente judicial).

De igual manera, se aprecia el Informe Pericial Psiquiátrico rendido por el Psiquiatra Daniel José Alexis, en su condición de perito designado por la Procuraduría de la Administración, visible a fojas 215 a 221 del expediente judicial, en el que colige lo siguiente:

“Respuestas

- Luego de la evaluación médico psiquiátrica realizada y de la revisión de la documentación de interés médico que reposa en el expediente, en efecto **logramos determinar que la señora SELENE NAYARITH VERGARA RÍOS, con cédula de identidad personal No. 4-774-1548, sí padece de Trastorno Afectivo Bipolar.**
- ...
- **El Trastorno Afectivo Bipolar es una enfermedad crónica porque el tratamiento es a largo plazo y efectivo, no existe una cura** y se caracteriza por la presencia recurrente de dos (2) tipos de crisis: una Depresiva y otra antagónica llamada Maníaca, en momentos distintos, de ahí el nombre Bipolar.
- La condición de discapacidad emerge en los momentos de crisis, ya sean Depresiva o Maníaca. En el periodo de tiempo entre una crisis y otra, denominado Inter crisis, la persona conserva plenamente su capacidad mental. Por lo tanto, se trata de una Discapacidad mental de tipo episódica o temporal durante el tiempo que transcurre las crisis (Depresivas/Maníaca).”

A fin de tener un mayor entendimiento de la condición de salud mental de la joven **SELENE NAYARITH VERGARA RÍOS**, nos permitimos exponer algunas consideraciones relativas al Trastorno de la Bipolaridad:

“El **trastorno bipolar** es una enfermedad mental crónica