

ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JOSÉ LUIS PINZÓN AMORES, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN CONTRA EL RESUELTO DE PERSONAL NO.473 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2020, Y SU ACTO CONFIRMATORIO, DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA NO.498 DE FECHA 21 DE OCTUBRE DE 2020, AMBOS EMITIDOS POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI) PONENTE: OLMEDO ARROCHA OSORIO. PANAMÁ, VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá

Sala: Pleno

Ponente: Olmedo Arrocha Osorio

Fecha: 23 de marzo de 2021

Materia: Amparo de Garantías Constitucionales

Primera instancia

Expediente: 90276-2020

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovida por el licenciado José Pinzón, actuando en su propio nombre y representación, en contra del Resuelto de Personal N° 473 de 28 de septiembre de 2020 y su acto confirmatorio, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento del servidor público José Luis Pinzón Amores, con cédula de identidad personal N°7-704-416, en el cargo de Abogado II, con un salario

mensual de mil balboas (B/.1,000.00) en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL

Luego del sorteo y reparto correspondiente, el Magistrado Sustanciador ordenó la admisión de la presente acción de Amparo, requiriendo a la autoridad demandada un informe acerca de los hechos materia de la acción constitucional.

POSICIÓN DE LA AUTORIDAD DEMANDADA

Mediante Nota No. ANATI-DAG-1413-2020, del 30 de diciembre de 2020, la Administradora General Encargada de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, señaló lo siguiente:

"Tenemos que para el día 28 de septiembre de 2020, se emite el Resuelto Personal No.473, que reposa en esta entidad gubernamental (AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRA) mediante el cual se deja sin efecto el nombramiento del servidor público Licdo. JOSE LUIS PINZON AMORES, con cédula de identidad personal N° 7-704-416, con el cargo de ABOGADO II, en la Dirección Regional de ANATI de la provincia de Los Santos, con código de cargo No.801132, la posición No.8210, Salario Mensual de B/.1,000.00...

El día 14 de octubre de 2020, el Licdo. JOSE LUIS PINZON AMORES, fue debidamente notificado del resuelto de personal, con el cual se deja sin efecto su nombramiento.

El señor Licdo. JOSE LUIS PINZON AMORES, interpuso Recurso de Reconsideración el día 16 de octubre de 2020, en contra del resuelto personal No.473 del 28 de septiembre de 2020, alegando que durante el desarrollo de sus actividades laborales, durante 5 años con 6 meses en la dirección Regional de ANATI, de la provincia de Los Santos, en el departamento de Asesoría Legal, ejerció sus funciones con responsabilidad y puntualidad, fue una persona honesta, nunca llegó tarde a su puesto de trabajo y siempre respetó a sus compañeros y usuarios visitantes.

El día 21 de octubre de 2020 se emite la Resolución Administrativa No. ADMG-498 por parte de esta entidad (AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRA), en el cual se niega el Recurso de Reconsideración, sustentado en término

oportuno por dicho funcionario, y se ordena mantener en todas sus partes el Resuelto Personal No.473 de 28 de septiembre de 2020.

...

Tenemos que señalar, que de acuerdo al expediente individual personal del ex servidor público el Licdo. JOSE LUIS PINZÓN, con número de cédula No.7-704-416, que reposa en esta Autoridad Gubernamental, pudimos observar, que antes de dejar sin efecto dicho Nombramiento Personal, dentro del mismo no reposa documentación médica alguna que certificara su supuesta condición de Glaucoma Juvenil y Glaucoma Crónico, que luego de que él mismo fuera notificado del Resuelto Personal N° 473 del 14 de septiembre de 2020, presentó copia simple, donde sustentó que padece de dicha condición oftalmológica, sin embargo, de acuerdo con la certificación médica en mención, emitida por la Dra. Carmen Julia Escalona, médico de Salud Ocupacional, de la policlínica Miguel Cárdenas Barahona de la Caja del Seguro Social, provincia de Los Santos, se advierte y se señala que dicha prueba médica no ha sido cotejada, ni mucho menos hallada conforme a su respectivo documento original, ya que se trata de una copia simple, que no goza de formalidades y solemnidades para su validez probatoria o para ser confrontada y comprobar su legitimidad que exige la ley...

Por lo tanto, podemos concluir que dentro de su expediente personal que reposa en la Oficina Institucional de Recursos Humanos de esta Autoridad no consta certificación médica emitida por un especialista de esa rama que demuestre que padece de alguna enfermedad, tal como lo indica la norma, carece de ese requisito sustancial.

Por otro lado, es pertinente señalar que, dentro del expediente personal del señor Licdo. JOSE LUIS PINZON AMORES, no reposa constancia o certificación que demuestre su incorporación al régimen de Carrera Administrativa, razón por la cual se constituye en un funcionario de libre nombramiento y remoción, al haber sido nombrado en base a la facultad discrecional de la entidad nominadora."

ALEGATOS DEL ACCIONANTE

En los hechos en que se fundamenta la presente acción constitucional, tenemos que el activador constitucional señala que fue designado como ABOGADO II., el día 24 de marzo de 2015, devengando un salario mensual de B/.1,000.00 (mil balboas). Sin embargo, mediante Resuelto de Personal N° 473 del 28 de septiembre de 2020, el Administrador General de la Autoridad Nacional de

Administración de Tierras (ANATI), le informó que dejaba sin efecto dicho nombramiento.

Expone el amparista que padece de Glaucoma desde el año 2018, según fue diagnosticado por la Coordinación Local de Salud y Seguridad Ocupacional de la Caja del Seguro Social, el día 2 de febrero de 2018, tal como consta en la certificación que se encuentra en el expediente y la certificación que se aporta como prueba suscrita por la doctora. Agrega que dicho padecimiento crónico y degenerativo fue informado a la Oficina Institucional de Recursos Humanos mediante Nota fechada el día 26 de marzo de 2018.

Sostiene que presentó recurso de reconsideración en contra del Resuelto de Personal N° 473 del 28 de septiembre de 2020, en la cual hizo alusión a la documentación presentada que demuestra el diagnóstico de glaucoma juvenil y glaucoma crónico, pero le restaron valor probatorio a la Certificación de la Caja del Seguro Social, desestimando que padece de una enfermedad crónica y degenerativa.

Estima que se vulneraron los artículos 17, 18 32 y 64 de la Constitución Política, ya que se omitió cumplir con el debido proceso establecido en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, en el cual la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), no garantizó la estabilidad laboral que le asiste, a pesar de tener el padecimiento de enfermedad crónica y degenerativa que conlleva una protección legal. Agrega que se desconoció la protección laboral y el derecho al trabajo que le asistía al momento de emitir el Resuelto de Personal N° 473 de 28 de septiembre de 2020, en donde debe tomarse en cuenta que solo podría ser despedido con causa justificada.

Solicita que se revoque en todas sus partes el Resuelto N° 473 de 28 de septiembre de 2020 y su acto confirmatorio, se reconozca el pago de salarios caídos por el tiempo fuera de la institución y se ordene el reintegro inmediatamente.

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

Admitida la demanda y atendidas las etapas procesales, procede esta Corporación de Justicia a decidir en torno a las alegaciones sustentadas, a fin de determinar sobre la existencia, o no, de una infracción de los derechos fundamentales que establece nuestra Carta Magna.

Así pues, tenemos que el acto atacado lo constituye el Resuelto de Personal N° 473 del 28 de septiembre de 2020 y su acto confirmatorio, proferido por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), mediante el cual se

dejó sin efecto el nombramiento del servidor público, JOSÉ LUIS PINZÓN AMORES, en el cargo de abogado II, con un salario mensual de mil balboas (B/.1,000.00).

Posteriormente, contra dicho Resuelto de Personal N° 473, el licenciado José Luis Pinzón Amores, presentó en tiempo oportuno recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante Resolución Administrativa N° 498 del 21 de octubre de 2020, en la cual se señaló: "*... Que de acuerdo con el expediente personal del señor José Luis Pinzón Amores, con cédula de identidad personal No. 7-704-416, que reposa en esta entidad gubernamental, pudimos observar, que antes de dejar sin efecto dicho Nombramiento Personal, dentro del mismo no reposaba documentación médica alguna que certificara su supuesta condición de glaucoma juvenil, y glaucoma crónico, que luego de que el mismo fue notificado del resuelto personal N° 473 de 14 de septiembre de 2020, presenta copia simple, donde sustenta que padece de dicha condición oftalmológica, sin embargo de acuerdo con la certificación médica emitida (sic) por la Dra. Carmen Julia Escalona, médico de Salud Ocupacional, de la policlínica Miguel Cárdenas Barahona de la Caja del Seguro Social, de la provincia de Los Santos - Las Tablas, tenemos que advertir y señalar que dicha prueba médica no ha sido cotejada, ni mucho menos hallada conforme a su respectivo documento original, ya que se trata de una copia simple, que no goza de las formalidades y solemnidades que exige la ley para estos fines, donde pueda ser confrontada y comprobar su legitimidad...*".

A fin de determinar si la decisión adoptada por parte de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), es conforme a derecho o por el contrario, vulnera garantías fundamentales, es necesario examinar los hechos expuestos por el amparista en concordancia con los descargos realizados por la autoridad demandada.

El activador constitucional, como ya hemos anotado, señala como normas infringidas los artículos 17, 18, 32 y 64 de la Constitución Política, a razón que considera que se le dejó sin efecto el nombramiento, a pesar de que padece de glaucoma, siendo esta una enfermedad crónica y degenerativa. Adicionalmente, señala que había puesto en conocimiento de la Dirección Institucional de Recursos Humanos su diagnóstico y en el Recurso de Reconsideración, presentó copias de la certificación médica, pero aún así, a su criterio, se omitió el debido proceso que señala la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley N° 25 de 19 de abril de 2018, que consagra la protección legal de aquellos que padezcan enfermedades crónicas.

En cuanto a la alegada omisión del Artículo 32 de la Constitución Política de Panamá en el presente caso, debemos analizar el contenido de la misma, que señala:

"Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria".

Del contenido de la norma citada se desprenden tres (3) garantías, a saber: (1) el derecho a ser juzgado por autoridad competente; (2) *el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes*; y (3) el derecho a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, policiva o disciplinaria.

El amparista alega que, el debido proceso se ha violado en este caso, en base al segundo aspecto, es decir, que no fue juzgado conforme a los trámites legales pertinentes.

Lo anterior porque, según el actor, la autoridad demandada emitió el Resuelto de Personal N° 473 del 28 de septiembre de 2020 y su acto confirmatorio, omitiendo el procedimiento adecuado comprendido en la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, ya que argumenta que padece de una enfermedad crónica y degenerativa "Glaucoma Juvenil".

Resulta oportuno en este apartado, comprender de qué se trata la enfermedad que padece el amparista. En este sentido, la literatura científica la describe de la siguiente manera:

" Glaucoma y Glaucoma Juvenil:

El glaucoma es una de las causas de ceguera más comunes.

Comprende un conjunto de enfermedades que provocan un daño progresivo e irreversible del nervio óptico. Esta estructura es clave para la visión ya que, a través de ella, las imágenes que capta la retina (convertidas en impulsos nerviosos) se transmiten al cerebro para que este las interprete y se genere la visión.

El glaucoma es una enfermedad degenerativa y crónica que se produce por una muerte precoz de las células ganglionares de la retina, cuyos axones forman el nervio óptico y este empieza a quedar vacío por su ausencia.

Como consecuencia, se produce una pérdida de funcionalidad y el campo visual del paciente va reduciéndose, si la enfermedad no se trata a tiempo.[\[1\]](#)"

Normalmente, el glaucoma afecta a individuos después de los 40-50 años de edad, pero puede ocurrir a edades más jóvenes.

El glaucoma juvenil afecta a adolescentes o adultos jóvenes y sus signos y síntomas son muy parecidos a los del glaucoma del adulto. Sin embargo, el glaucoma juvenil debe ser considerado más amenazante para la visión ya que los niveles de PIO tienden a ser más altos y también, como el comienzo de la enfermedad es temprano en la vida, existe la necesidad de preservar el nervio óptico por un período de tiempo más largo.

Por lo tanto, aunque no es una enfermedad frecuente, todos los individuos que asisten a un chequeo oftalmológico deberían realizarse medición de la PIO y evaluación del nervio óptico.[\[2\]](#)

Ahora bien, para comprender a qué procedimiento o trámite legal se refiere el actor fue omitido, debemos referirnos a la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, reformada por la Ley 4 de 25 de febrero de 2010 y la Ley 25 de 19 de abril de 2018, emitidas en nuestro país y contentivas de las normas de protección para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.

Esta normativa ampara tres (3) categorías de enfermedades que se encuentran definidas en el párrafo del artículo 2 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018, así:

Artículo 2. ...

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

1. *Enfermedades crónicas.* Son las que, una vez diagnosticadas, su tratamiento, que va más allá de los tres meses, es solo paliativo y no curativo, lo que lleva implícita la cronicidad, entre ellas, diabetes mellitus, lesiones tumorales malignas (cáncer), hipertensión arterial y síndrome de inmunodeficiencia adquirida.

2. *Enfermedades involutivas.* Son las que antagonizan el proceso natural evolutivo del ser humano y se convierten

en procesos consuntivos del organismo, tales como esclerosis múltiple, esclerodermia y miopatías del adulto.

3. *Enfermedades degenerativas.* Son aquellos procesos nosológicos que ocasionan fenómenos de desgaste y deterioro progresivo de las actividades del hombre, tales como osteoartritis, artritis reumatoide, *enfermedades degenerativas del sistema nervioso central y periférico, enfermedades desmielinisantes del sistema nervioso central y periférico.* (Resalta el Pleno).

En el presente caso, a juicio de esta Superioridad, se trata de una enfermedad crónica degenerativa; toda vez que, es considerada una enfermedad óptica incurable.

Aplicando las normas citadas al presente caso, vemos que, en el recurso de reconsideración presentado ante la Autoridad demandada, se aportó: Copia Simple de la certificación médica suscrita por la doctora Carmen Julia Escalona, médico de Salud Ocupacional de la Policlínica Dr. Miguel Cárdenas Barahona de la Caja del Seguro Social de la provincia de Los Santos - Las Tablas, en la cual se sustenta la condición oftalmológica. (Ver fs 16).

Con lo anterior, ha quedado acreditado que para la fecha en que se emite la Resolución Administrativa N° 498 de 21 de octubre de 2020, que decide el recurso de reconsideración presentado por el amparista, la autoridad demandada tenía conocimiento de la enfermedad crónica que padece el señor José Luis Pinzón Amores.

Sin embargo, la autoridad demandada manifiesta que, la certificación presentada por el señor José Luis Pinzón Amores en copia simple, "no goza de las formalidades y solemnidades que exige la ley para estos fines donde pueda ser confrontada y comprobada su legitimidad".

Ahora bien, es menester citar el contenido del artículo 5 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018, el cual señala lo siguiente:

"Artículo 5. La certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del

ramo. La persona mantendrá su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición." (Resalta el Pleno).

De la lectura de la norma en examen, esta Superioridad, discrepa con el criterio señalado por la autoridad demandada por los siguientes motivos.

Al examinar el contenido del artículo 5 de la ley 25 de 2018, concluimos que la acreditación de la condición física o mental de una persona, en casos como el que nos ocupa, se puede obtener de dos maneras:

- (a) Mediante el dictamen de una comisión interdisciplinaria, conformada para tal propósito o;*
- (b) Por el dictamen de dos médicos especialistas, idóneos del ramo.*

En el primer caso, se debe conformar una "comisión interdisciplinaria", que se presume, debe estar conformada por profesionales en distintas disciplinas los cuales, en su conjunto, evalúan la condición de salud de una persona. En el segundo caso, se requiere la experticia de dos médicos especialistas en el área de la medicina que corresponda al tipo de discapacidad.

En consecuencia, podemos deducir que, la razón para la cual se efectúa la conformación de la comisión interdisciplinaria o la convocatoria de dos profesionales de la rama en medicina, es la verificación de dos situaciones:

- 1. Si existe la condición de salud que alega el servidor público; y*
- 2. Si dicha condición alcanza la categoría de ser una enfermedad que conlleva la discapacidad señalada en la ley.*

Si estas dos condiciones se hubieran verificado afirmativamente, la autoridad demandada hubiera tenido que aplicarle el procedimiento contenido en el artículo 4 de la mencionada ley; es decir, que para destituir al actor tenía que llevar a cabo un procedimiento disciplinario por una causa justa probada.

En el evento contrario, es decir, si luego de la evaluación realizada por los expertos, estos verificaran que el señor José Luis Pinzón Amores; padecía o no de la condición que alegaba o, manteniéndola, no era suficiente para alcanzar una discapacidad, entonces podía aplicar la destitución por la fórmula de "libre nombramiento y remoción", como lo hizo la autoridad demandada, pero habiéndole realizado la verificación que acabamos de mencionar.

En cualquiera de los supuestos anotados en los párrafos anteriores, hay que determinar entonces, a quién le corresponde el deber de verificar la condición de salud discapacitante.

Conforme a lo anterior, una vez se invoca la condición de salud y se documenta de alguna forma, mediante algún mecanismo idóneo que pudiese demostrar a prima facie, que pudiera existir una condición de salud, surge la presunción iuris tantum, a favor del trabajador, correspondiendo así al empleador la carga de la prueba, en este caso, a la autoridad nominadora.

Esto es lo que casualmente, el legislador buscaba con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018, al señalar que la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzca discapacidad laboral deberá ser certificada por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo, ya que de esta manera pudiera comprobarse si es inexistente o no es pertinente, o no es suficiente la enfermedad alegada para ser degenerativa o discapacitante y así proceder a dejar sin efecto un nombramiento de libre nombramiento y remoción.

Otro aspecto que se considera es que en el evento que se den las condiciones para que se trate de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, se pueda proceder con el despido siempre y cuando se cuente con una causa justificada. Debe tenerse en cuenta que la condición de salud que invoque lo que produce es una estabilidad laboral más no una condición de inamovilidad laboral.

Por otro lado, debemos también analizar el contenido del artículo 109 de la Constitución Política de Panamá, que señala la función esencial del estado panameño de velar por la salud de la población de nuestro país. Consideramos oportuna su transcripción:

"Artículo 109: Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social"

Para analizar el alcance y la naturaleza de dicha norma debemos referirnos al Principio de Convencionalidad, que constituye la herramienta que permite a los Estados partes de alguna Convención de Derechos Humanos, concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y su jurisprudencia, de la cual la República de Panamá está adscrita.

En ese sentido, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en el artículo 1 señala:

"Artículo 1: Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición política, nacimiento o cualquier otra condición social."

De allí que, el Principio de Convencionalidad debe ser aplicado, no solo por las autoridades judiciales, sino también por las de carácter administrativos. Por tanto, en el presente caso, la autoridad nominadora debió maximizar aquellos derechos humanos en atención a la condición de salud que se le estaba poniendo en conocimiento, tales como, el derecho a la vida digna y el derecho a la salud.

Sobre el particular, la Convención Americana de los derechos Humanos, indica:

A partir de 2010, se sustituye las expresiones relativas al "Poder Judicial" para hacer referencia a que "todos los órganos" de los estados que han ratificado la Convención Americana, incluidos sus jueces, deben velar por el efecto útil del Pacto, y que "los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles" están obligados a ejercer, de oficio, el "control de convencionalidad". De ahí que no queda la menor duda de que también los tribunales y salas constitucionales se encuentran obligados a ejercer dicho control, lo que constituye un reto para que apliquen cotidianamente el corpus iuris interamericano y superen la tradicional concepción de la supremacía constitucional.

Esta consideración de ejercer este tipo de control por todos los órganos de los Estados se entiende no solo a los "jueces" y órganos vinculados a la administración de justicia" sino también a las "autoridades administrativas", por supuesto, dentro de sus respectivas competencias y regulaciones procesales. Lo anterior ha quedado claro en el Caso Gelman vs Uruguay (2011), asunto donde se abordó el complejo tema de los límites a las reglas de las mayorías de las instancias democráticas, estableciendo la Corte IDH que también debe

primar el "control de convencionalidad" al constituir una "función y tarea de cualquier autoridad pública y no solo del Poder Judicial[3].

Por su parte, la República de Panamá mediante la Ley 13 de 1976 aprueba el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que protege el derecho a la salud, señala en el artículo 12 lo siguiente:

"Artículo 12:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona *al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.*"

De allí que, la Tutela Judicial Efectiva la encontramos en el reconocimiento de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política, en los tratados y convenciones internacionales sobre los Derechos Humanos ratificados por Panamá, los cuales deben ser considerados como "*mínimos*" y no como un límite, a la luz de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política que es del tenor siguiente:

"Artículo 17. ...

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona."

Vale destacar que, a través de una reforma constitucional efectuada en el año 2004, se adicionó el segundo párrafo de dicha norma.

La interpretación de la norma precitada consiste en que, en materia de garantías fundamentales y derechos humanos, la interpretación debe ser amplia, siempre en favor del principio "*pro homine*".

Se trata de una norma que permite ajustar cualquier ley o disposición panameña en el mayor beneficio posible para el ser humano. Por tanto, el presente contexto cuya decisión debemos tomar, debe ser en consideración a lo antes expuesto.

Es decir, lo que pretende la legislación especial de protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas no es proteger el empleo "*per se*"; lo que se busca es el resguardo de la salud de las personas, que requieren de un ingreso para poder hacerle frente dignamente a su enfermedad.

Conservar el empleo es un colateral a la necesidad de protección de la salud de todo aquel que la tenga afectada.

El Pleno considera que, un empleador sea público o privado al conocer por cualquier medio de la condición de salud de una persona que posiblemente lo ubique en condición de persona con discapacidad, según la ley 25 de 2018, es suficiente para que, sin excusa se active el mecanismo de verificación descrito en el artículo 5 de la referida ley.

Interpretar lo contrario, tal cual lo hizo la autoridad demandada en este caso, atribuyéndole la carga vericatoria al servidor público, sería justamente ir en contra del principio de convencionalidad y pro homine.

Sobre el particular, recientemente, mediante Fallo de fecha 15 de julio de 2020, el Pleno de esta Corte ha señalado lo siguiente:

"...En el caso que nos ocupa, no consta en los antecedentes de la presente demanda constitucional que una Comisión Interdisciplinaria o dos médicos especialistas evaluaran el caso de la señora Ligia Rodríguez; contrario a ello, vemos en los argumentos esbozados por la Autoridad demandada, tanto en la Resolución DM-714 de 2 de diciembre de 2019, que decide el Recurso de Reconsideración como en el informe solicitado por esta Corte, expone que *"...es indispensable que en el diagnostico el facultativo acredite la afectación al buen desenvolvimiento laboral..."*, refiriéndose a las certificaciones presentadas por la funcionaria con el Recurso de Reconsideración, pero esa constancia y la legitimidad de lo alegado por la funcionaria (amparista), le corresponde es a la Comisión Interdisciplinaria o a dos médicos especialistas que se nombren para ello; y *es que no se puede exigir a la titular del derecho probar lo que debe ser corroborado mediante un procedimiento especial que está establecido en la Ley y que al no ser cumplido evidencia una vulneración a los derechos fundamentales de la amparista."*

En ese sentido, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a pesar de ser un Tribunal que atiende casos similares en sede de legalidad, mantiene el mismo criterio, tal como se aprecia en el pronunciamiento del 22 de enero de 2015:

"Ahora, si bien es cierto que la demandante no acreditó ante la entidad demandada su condición a través del certificado previsto en el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005 (G.O. # 25,457 de 4 de enero de 2006) *"Que adopta*

normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral", reformado por el artículo 11 de la Ley 4 de 25 de febrero de 2010 "*Que reforma la Ley 12 de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo y dicta otras disposiciones*" (G.O.# 26477-C de 25 de febrero de 2010), que establece que dicho certificado debe ser expedido por una comisión interdisciplinaria, estima la Sala que ésta probó su condición de salud por medio de la certificación médica antes citado (sic), la cual fue suscrita(sic) por un centro de atención médica del Estado.

Dentro de este contexto, el incumplimiento en 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 a la parte actora, pues es el resultado de la inactividad de la administración al no nombrar a la Comisión Interdisciplinaria que debe expedir dicha certificación.

...Asimismo, el jurista Fabián O. Canda, en la obra "Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público" (Ediciones RaP, Argentina, 2008, p.147), expone lo siguiente:

"Así existirá responsabilidad estatal por omisión cuando el Estado, en ejercicio en ejercicio (sic) de las funciones que le son propias, omita antijurídicamente la realización de actos o hechos que, de haberse llevado a cabo, hubieren resultado razonablemente idóneos para evitar el daño en definitiva sucedido."

Por lo tanto, esta Sala es del criterio que la falta de 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 imputable a la demandante, ya que el Estado no ha nombrado a la Comisión Interdisciplinaria que debe expedir dicha certificación. (Subraya el Pleno).

La razón por la cual traemos a colación el fallo mencionado en el párrafo anterior emitido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es porque si en sede de legalidad se tiene dicho criterio, estando ahora en sede constitucional, con mayor razón, debe prevalecer e imperar la protección de los derechos humanos.

Por todo lo anterior, concluye esta Superioridad que, la autoridad demandada omitió, por un lado, su obligación contenida, tanto en la Constitución Política de Panamá como en las Convenciones sobre Derechos Humanos de proteger la vida, la salud y la dignidad humana, al no verificar la condición de salud del señor José Luis Pinzón Amores, y; por otro lado, consecuentemente ha omitido la garantía constitucional del debido proceso (artículo 32) señalado en la Ley 25 de 19 de abril de 2018 que modificó la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, es decir, destituirlo en ausencia de los trámites legales correspondiente, como lo hemos explicado.

En consecuencia, considera esta Corporación de Justicia que lo que corresponde es conceder la presente acción constitucional, por violación al debido proceso y al derecho a la salud y que quede nulo el efecto del acto demandado. Adviértase que dicho efecto es retroactivo, es decir, desde el momento en que se comete la infracción constitucional, porque deben respetarse los derechos desde el momento en que se vulnera la garantía fundamental.

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONCEDE la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovida por el licenciado José Luis Pinzón Amores, actuando en su propio nombre y representación y REVOCA el Resuelto de Personal N° 473 del 28 de septiembre de 2020, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento del servidor público José Luis Pinzón Amores, con cédula de identidad personal N°7-704-416, en el cargo de Abogado II y su acto confirmatorio, la Resolución Administrativa N°498 del 21 de octubre de 2020.

En consecuencia, SE ORDENA el reintegro del señor José Luis Pinzón Amores, al cargo que ocupaba en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, salvo que acepte otro cargo análogo en jerarquía, funciones y remuneración; así como el pago de los salarios dejados de percibir por él, desde el día en que su nombramiento fue dejado sin efecto hasta el momento que se haga efectivo su reintegro.

Notifíquese,

OLMEDO ARROCHA OSORIO

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS ---- CECILIO CEDALISE RIQUELME ---
- MARIBEL CORNEJO BATISTA ---- HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA ----
LUIS RAMÓN FÁBREGA S. ---- MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS ---
- ANGELA RUSSO DE CEDEÑO ---- CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ
REYES (SALVAMENTO DE VOTO)

YANIXSA Y. YUEN C. (Secretaria General)

[1] Instituto de Microcirugía Ocular, Grupo Miranza. <https://www.imo.es/es/glaucoma>.

[2] <https://www.glaucomapatient.org/es/basica/glaucoma-juvenil/>

[3] Nogueira Alcalá, Humberto, Los desafíos del control de convencionalidad del corpus iuris interamericano por los tribunales nacionales, es especial, para los tribunales constitucionales, en Ferrer Mac- Gregor, Eduardo (coord.), El Control Difuso de Convencionalidad. Dialogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales.