

ENTRADA No. 29100-21

ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTA POR LA LICENCIADA IRAIDA GRAELL CHECA, ACTUANDO EN REPRESENTACIÓN DE **JOSÉ ROBERTO CARNEIRO**, CONTRA EL RESUELTO DE PERSONAL N°571-2020 DEL 14 OCTUBRE DE 2020 Y SUS ACTOS CONFIRMATORIOS, TODOS EMITIDOS POR LA **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**.

MAGISTRADO: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

P L E N O

Panamá, cuatro (04) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

La Licenciada Iraida Graell Checa, actuando en nombre y representación de **JOSÉ ROBERTO CARNEIRO**, presentó Acción de Amparo de Garantías Constitucionales contra el Resuelto de Personal N°571-2020 del 14 de octubre de 2020 y sus actos confirmatorios, todos emitidos por la Autoridad Marítima de Panamá.

I. ACTOS IMPUGNADOS

El acto impugnado a través de esta vía constitucional, como se ha adelantado, es la Resolución Administrativa No.571-2020 de 14 de octubre de 2020, proferida por la Autoridad Marítima de Panamá, en la que se dispuso medularmente lo citado a continuación:

“RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Dejar sin efecto el nombramiento del señor (a) **JOSÉ ROBERTO CARNEIRO OLMOS**, con cédula de identidad personal No. 4-747-635 seguro social No.4-747-635, quien ocupa el cargo según estructura de Asistente de Abogado en Puerto Pedregal, Unidad de Resoluciones y Consultas de Puertos de la Dirección General

de Puertos e Industrias Marítima Auxiliares, en la posición No.1796, código 8011021 devengando un salario mensual de Mil Doscientos Balboas 00/100 (B/.1,200.00), con cargo a la partida No.2.03.0.3.001.01.01.001, nombrado según Resuelto de Personal No.093-2015 de 2 de enero de 2015.”

Del mismo modo, se acusan los actos administrativos contenidos en la Resolución ADM-RH083-2020 de 19 de noviembre de 2020 y en la Resolución JD-N°099-2020 del 21 de diciembre de 2020, a través de los cuales la entidad demandada confirma lo decidido en la resolución primigenia.

I. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA DE AMPARO

La apoderada judicial del amparista, manifiesta que su representado ejerció como funcionario de la Autoridad Marítima de Panamá en el cargo de Asistente de Abogado y que durante el tiempo que estuvo laborando no afrontó ningún Proceso Disciplinario, ni fue objeto del algún tipo de sanción.

Continúa señalando que, a pesar que la Autoridad tenía conocimiento que el activador constitucional sufrió un infarto al corazón, fue notificado el 19 de octubre de 2020, del Resuelto de Personal N°571-2020 del 14 de octubre de 2020, mediante el cual se decretó dejar sin efecto su nombramiento en dicha entidad, pese a aún encontrarse convaleciente de un infarto sufrido el mes anterior.

Relata que ante su disconformidad con dicha Resolución, presentó en tiempo oportuno, Recurso de Reconsideración con el que aportó una serie de documentos en los que consta su diagnóstico. No obstante, el mismo fue resuelto por conducto de la Resolución ADM-RH083-2020 del 19 de noviembre de 2020. Del mismo modo, indica que interpuso Recurso de Apelación ante la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, siendo decidido mediante la Resolución JD-N°099-2020 de 21 de diciembre de 2020, que dispuso mantener la resolución impugnada, con lo cual agotó la Vía Gubernativa.

Así las cosas, arguye que la actuación surtida por la Administración, descrita en párrafos precedentes, violenta, a nivel constitucional y convencional, los artículos 17, 32 y 300 de la Constitución Política; el artículo 8 de la Ley 15 de 1977, que aprueba la Convención Americana de Derechos Humanos; el artículo

14 de la Ley 14 de 1976, que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Sobre la infracción al artículo 17 de la Carta Magna, manifiesta que se ha violado de manera directa por omisión toda vez que considera que los derechos de su representado han sido violados, contrariando el Principio del “Favor Libertatis”, postulado en el artículo en mención.

Respecto al artículo 32 Constitución Política y al artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, considera que fueron violados, toda vez que su representado fue desvinculado de la administración sin que se atendiera en Principio de Estricta Legalidad, pues, desde su perspectiva, se omitieron todas las formalidades que debieron seguirse previo a la desvinculación de **JOSÉ ROBERTO CARNEIRO**.

En cuanto al artículo 300 de la Constitución Política, manifiesta que se violó de manera directa por omisión, *“toda vez que la norma establece expresamente que no es potestad absoluta y discrecional de la Autoridad nominadora, su remoción, toda vez que está condicionada a una serie de condiciones como competencia, lealtad y moralidad, competencias que el Señor Carneiro cumplió cabalmente, por tanto, No (sic) debió ser desvinculado de su cargo alegando discrecionalidad.”*

En cuanto al artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señala su violación por cuanto considera que la autoridad nominadora, al emitir el acto administrativo por esta vía impugnado, no contempló el Derecho de Defensa que poseía su representado, ni mucho menos lo escuchó para que expusiera sus argumentos y tratar así de revocar dicho acto.

II. INFORME DE LA AUTORIDAD DEMANDADA

Una vez admitida la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, fue girado el Oficio SGP-580-2021 de 7 de abril de 2021, a través del cual se le solicitó un Informe a la Autoridad Marítima de Panamá acerca de los hechos del

caso, cuya respuesta de la Entidad fue transmitida mediante Nota ADM No.0510-04-2021-OAL de 9 de abril de 2021.

A través de la misiva en cuestión, dicha Entidad inicia explicando que por medio de la Resolución Administrativa No.571-2020 de 14 de octubre de 2020, se dejó sin efecto el nombramiento del accionante, decisión fundamentada básicamente en el hecho que el mismo no era un servidor público de Carrera Administrativa, ni poseía ninguna otra condición que le asegurara el derecho a la estabilidad en el cargo que ocupaba.

Prosigue relatando que el hoy amparista interpuso Recurso de Reconsideración en contra del Resuelto antes referido, el cual fue negado a través de la Resolución ADM-RH No.083-2020 de 19 de noviembre de 2020, que decidió confirmar en todas sus partes el acto primigenio. En contra de este acto, manifiesta que el accionante interpuso Recurso de Apelación, siendo la Resolución de segunda instancia confirmada por la Resolución J.D. No.099-2020 de 21 de diciembre de 2020.

Sobre el particular, la Institución demandada afirma que **JOSÉ ROBERTO CARNEIRO** no era servidor público de Carrera Administrativa, ni estaba amparado por alguna otra Carrera Pública, ya que no ingresó al cargo que ocupaba en la Entidad a través de concurso de méritos. Por ende, su desvinculación no es producto de un acto de destitución en los términos definidos por el numeral 16 del artículo 2 de la Ley 9 de 1994, sino del ejercicio de una facultad atribuida a Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá mediante el Decreto Ley 7 de 1998, que le inviste de capacidad para dejar sin efecto el nombramiento de un servidor público que no está amparado por una Ley de Carrera.

Por otra parte, en lo que respecta a la supuesta protección del Fuero por Enfermedad que aduce el amparista que posee, precisa que no reposa en el Expediente de Personal ninguna certificación médica que acredite que padezca alguna enfermedad crónica involutiva y/o degenerativa.

En este marco, manifiesta que el accionante contó en la etapa gubernativa con la oportunidad de probar su condición de salud en la forma establecida en la Ley 59 de 2005; sin embargo el demandante se limitó a aportar copias simples de: un ultrasonido; una interconsulta, y; un informe de ecocardiograma transtorácico, siendo estos documentos que, contrario a lo expuesto por el amparista, en ninguna forma pueden acreditar el padecimiento de alguna enfermedad de aquellas señaladas en la normativa.

De ahí que la Entidad demandada considere que el procedimiento de desvinculación laboral de **JOSÉ ROBERTO CARNEIRO** no quebrantó las normas constitucionales invocadas en la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales en estudio.

III. DECISIÓN DEL PLENO

Una vez conocido el contenido del acto administrativo atacado a través de esta vía constitucional, así como la sustanciación de la Acción planteada por la parte actora y el Informe de Conducta remitido por la Entidad demandada, procede esta Máxima Corporación de Justicia a resolver lo que en Derecho corresponde.

En primer término, debemos indicar que el Amparo de Garantías Constitucionales es una acción procesal constitucional instaurada para la protección inmediata y concreta de los Derechos Fundamentales que han sido lesionados, restringidos o vulnerados por un acto de Autoridad Pública.

Así, para que el Amparo proceda se requiere que el acto o decisión que se impugne mediante este medio de revisión tenga la capacidad de lesionar, afectar, alterar, restringir, amenazar o menoscabar un Derecho Fundamental, contenido en la Constitución Política o en los Tratados y/o Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos aprobados y ratificados por la República de Panamá; que haya sido emitido por una autoridad pública y no exista otro remedio de orden legal que proteja el Derecho Fundamental quebrantado por el carácter subsidiario o accesorio de la Acción.

En ese sentido, al revisar la Demanda de Amparo de Garantías Constitucionales, observamos que producto de la emisión, por parte de la Autoridad Marítima de Panamá, del Resuelto de Personal N°571 de 14 de octubre de 2020, y sus actos confirmatorios, se acusa la violación al Debido Proceso y la omisión del hecho que el accionante padece enfermedades crónicas que lo amparaban con el Fuero por Enfermedad concebido en la Ley 59 de 2005.

Por lo cual, esta Corporación de Justicia se aboca al análisis de los argumentos presentados por el activador constitucional, a fin de determinar si la actuación llevada a cabo por la Autoridad acusada se da conforme a derecho o si por el contrario, vulnera Garantías Fundamentales.

Ahora bien, como quiera que el amparista interpone la Acción de Amparo de Garantías Fundamentales objeto de nuestro estudio, fundamentándola en gran medida en la supuesta violación del Debido Proceso, resulta oportuno hacer sucinta referencia sobre esta Garantía Constitucional, a fin de tener una mayor comprensión sobre su naturaleza y alcance en este tipo de causas.

Sobre el Debido Proceso.

En este orden de ideas, tenemos que la Garantía del Debido Proceso como derecho fundamental se encuentra consagrada en el artículo 32 de la Constitución Política, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 32. Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria”. (El resaltado es nuestro).

Tanto la doctrina y la jurisprudencia de este Alto Tribunal han prolijado un pródigo repertorio conceptual que ha permitido entender y aclarar el contenido esencial del derecho fundamental al Debido Proceso; contemplándolo como una prerrogativa esencial, dentro del sistema democrático, de contenido prestacional, a través de la cual, el Estado pone en funcionamiento el servicio público de Administración de Justicia.

Así, este servicio público se desempeña procurando el acceso a la jurisdicción mediante la reducción de las exigencias formales; el acatamiento de los protocolos procesales, formas y presupuestos consignados en la Ley para ejercer el Derecho de Acción y presentar toda clase de súplicas o solicitudes ante las Autoridades previamente identificadas en la Ley, a través de los procedimientos descritos en la misma; el suministro y respeto de las garantías mínimas para asegurar un trato igualitario, neutral de parte del operador jurisdiccional, junto con los instrumentos necesarios para garantizar una defensa efectiva.

En ese escenario, surge el contenido esencial del Debido Proceso, que se encuentra integrado por un cúmulo de Derechos que tienen por fin proteger a las partes que acuden ante los Tribunales, como lo son, entre otros, ser juzgado por Tribunal competente, independiente e imparcial preestablecido en la Ley; permitir la bilateralidad y contradicción; aportar pruebas en su descargo; obtener una Sentencia de fondo que satisfaga las pretensiones u oposiciones; la utilización de los medios de impugnación legalmente establecidos; que se materialice la decisión jurisdiccional proferida cuando ésta se encuentre ejecutoriada, y también que los derechos reclamados puedan, en el momento de dictarse la Sentencia, ser efectivos.

Forma también parte del núcleo de la garantía que ocupa al Pleno, el Derecho a que el Tribunal, para proferir su decisión, satisfaga los trámites procedimentales que sean esenciales, es decir, en adición a aquellos que ya han sido destacados, los que, en general, de restringirse de manera arbitraria o de negarse, producen en el afectado una situación de indefensión, por lesionar los Principios de Contradicción y Bilateralidad procesales.

Sobre el particular, el procesalista Jorge Fábrega Ponce¹, destaca que la jurisprudencia ha llenado de contenido la Garantía del Debido Proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el Derecho a la Tutela Constitucional.
2. Derecho al juez natural.
3. Derecho se ser oído.
4. Tribunal competente, predeterminado en la Ley, independiente e imparcial.
5. Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del Proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.
6. Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la Ley contra resoluciones judiciales motivadas.
7. Respeto a la cosa juzgada.

En esta línea, la Jurisprudencia ha indicado que, en adición a los derechos recién enlistados, deben respetarse los trámites que resulten esenciales en todo Proceso, y se provea a la ejecución, por los Tribunales, de las decisiones que éstos emitan.

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el Debido Proceso para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos que deben ser respetados a las partes dentro de todo Proceso, sin importar su naturaleza, entre los que se encuentran: el Derecho a ser juzgado por un Juez Natural, el Derecho de Defensa, el Principio de Legalidad, el Derecho a Pruebas, el Derecho a una Sentencia justa, el Principio de la Doble Instancia y la Cosa Juzgada.

¹ En su obra, Instituciones de Derecho Procesal Civil.

En ese sentido, el Pleno de la Corte ha reiterado en numerosos precedentes que **la violación del Debido Proceso únicamente ocurre cuando se desconocen o pretermiten trámites esenciales del Proceso que, efectivamente, conlleven la indefensión de los Derechos de alguna de las partes. Dicho de otra forma, da lugar a la prescindencia del Debido Proceso, cuando se viola alguno de los derechos que lo componen de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de ejercer una defensa efectiva² ante Tribunal competente, siendo procedente en aquellos casos la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales.**

Sobre el Fondo de la controversia.

En esa dirección, al pasar revista del libelo de la Acción de Amparo promovida, se desprende que el primer cargo de infracción de la Demanda descansa en que, desde la óptica del actor, el Resuelto de Personal N°571 de 14 de octubre de 2020, y sus actos confirmatorios, se emitieron en oposición al Debido Proceso y los requisitos que dentro de éste se enmarcan, por cuanto dicho acto administrativo no fue precedido de un Procedimiento Disciplinario Sancionador en el que se hubiese comprobado la comisión de una falta disciplinaria que motivara la sanción disciplinaria de máxima gravedad consistente en la destitución.

Ahora bien, al hacer la respectiva confrontación de los cargos de infracción expuestos por el accionante y las actuaciones surtidas en la etapa administrativa, se pone de relieve que la Autoridad Marítima de Panamá mediante el referido Resuelto de Personal N°571 de 14 de octubre de 2020, y sus actos confirmatorios, dejó sin efecto el nombramiento del recurrente, aduciendo en la parte motiva de dicho acto administrativo que **JOSÉ ROBERTO CARNEIRO** no

² Ya sea por violación del derecho a ser oído; por falta de la debida notificación, ausencia de la bilateralidad, o contradicción de derecho a aportar pruebas; de la posibilidad de hacer uso de medio de impugnación contra resoluciones judiciales, falta total de motivación de éstas, tramitación de procesos no regulados mediante ley; notificación por edicto cuando debe ser personal; sentencia arbitraria que, por ejemplo, desconozca la cosa juzgada material.

fue incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo, en consecuencia, carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por la Ley, al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora.

Del mismo modo, observamos que dicho Resuelto de Personal posee un apartado denominado "FUNDAMENTO DE DERECHO", en el que se describen todas las normas Constitucionales, legales y reglamentarias que sirvieron de sustento para la emisión del pronunciamiento en mención.

Bajo esa perspectiva, se observa que en tiempo oportuno, el amparista interpuso Recurso de Reconsideración en contra de la decisión primigenia, el cual fue resuelto mediante la Resolución ADM-RH No. 083-2020 de 19 de noviembre de 2020, que decidió confirmar el acto administrativo originario.

También se aprecia que el accionante presentó Recurso de Apelación en contra de esta última decisión; no obstante, la misma fue confirmada por conducto de la Resolución J.D. No.099-2020 de 21 de diciembre de 2020.

En este punto, debemos subrayar que, tal como se aprecia, la parte actora contó en la vía gubernativa con la oportunidad de ejercer su debida defensa e interponer los recursos que estimase conveniente para tal fin, prueba de ello es que fue oída, presentó descargos, fue asistida por el apoderado judicial que designó, así como tuvo acceso al Expediente.

Cabe destacar, por otra parte, que la resolución impugnada fue proferida por autoridad competente y, además, fue debidamente motivada, pues indicó claramente las razones por las cuales se desvinculó a **JOSÉ ROBERTO CARNEIRO** del cargo que ocupaba en la Autoridad Marítima de Panamá y el fundamento de Derecho que amparaba tal decisión.

En este sentido, como se indicó en el propio acto impugnado, la remoción y desvinculación del cargo del demandante fue fundamentada en el ejercicio de la

facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que según manifiesta la Entidad, el servidor público no se encontraba amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, derecho inherente de los servidores públicos de Carrera y a aquellos a los que una Ley especial se los asegura.

En estos términos, las constancias que reposan en el Expediente Judicial, revelan que **JOSÉ ROBERTO CARNEIRO**, al momento de su destitución, ocupaba el cargo de Asistente de Abogado, en la Institución demandada, al cual no había accedido mediante concurso de méritos.

Sobre el particular, esta Máxima Corporación de Justicia debe acotar **que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una Carrera de la Función Pública, regulada por una Ley Formal de Carrera**, o se adquiere a través de una Ley Especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. **Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un Procedimiento Administrativo sancionador.**

En esta línea de pensamiento, debemos señalar que nuestra Constitución Política se refiere al tema en su Título XI, denominado “LOS SERVIDORES PÚBLICOS”, indicando en sus artículos 300 y 302 lo citado a continuación:

“Artículo 300: Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.” (El resaltado es nuestro).

“Artículo 302: Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa." (El resaltado es nuestro).

En concordancia, destacamos que nuestra Carta Magna en su artículo 305 instituye las siguientes carreras en la función pública conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

De igual forma, estipula que la Ley regulará la estructura y organización de estas Carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.

Lo hasta aquí expuesto, nos permite concluir que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Estado, a través de un mecanismo distinto al concurso de méritos, o, que una vez ingresado, no se haya incorporado a alguno de los regímenes de Carrera contenidos en la Ley, no posee el derecho de gozar de estabilidad en el cargo, salvo que existiese alguna condición especial prevista en la Ley que les asegurara dicha estabilidad.

En consecuencia, como quiera que **JOSÉ ROBERTO CARNEIRO era un funcionario que no ingresó a su cargo mediante un concurso de méritos, ni formaba parte de alguna de las carreras enunciadas en párrafos anteriores, en principio, no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, inherente a los funcionarios de Carrera, a no ser que hubiere logrado acreditar una**

condición especial prevista en la Ley que impidiera que su desvinculación se diera por la facultad discrecional que posee la autoridad nominadora.

En este sentido, la remoción y desvinculación del cargo del demandante se fundamenta en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que el servidor público no se encontraba amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, derecho inherente de los funcionarios de Carrera. En estos casos, la Administración puede ejercer la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en su propia voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

No obstante lo anterior, resta evaluar otro aspecto abordado por el amparista y que guarda estrecha relación con el hecho que, según afirma, la Autoridad acusada no tomó en consideración que durante el tiempo que estuvo ejerciendo funciones en la Autoridad Marítima de Panamá padeció de un infarto y que además sufría de Hipertensión Arterial y obesidad, enfermedades que lo amparan con el Fuero por Enfermedad concebido en la Ley 59 de 2005.

Al respecto, cabe acotar que de acuerdo a la Ley 59 de 2005, el denominado Fuero por Enfermedad, es una garantía laboral o protección que gozan los trabajadores de no ser despedidos injustificadamente por el empleador por razón del padecimiento de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, que produzcan discapacidad laboral.

Al igual que otros fueros, como el de la maternidad, el sindical o el dado por discapacidad, el trabajador amparado por el Fuero por Enfermedad (en virtud del padecimiento de alguna enfermedad crónica que produzca discapacidad laboral), no podrá ser despedido o desmejorado en sus condiciones de trabajo, sin causa justificada. Es decir, que ante este amparo la destitución solo procede, siempre y cuando quien goce del fuero sea destituido luego de llevado a cabo un Procedimiento Disciplinario, en el que se compruebe la comisión de una falta cuya sanción sea dicha medida.

El objetivo primordial de esta medida de protección está enfocado en evitar que el empleador pueda tomar represalias contra aquellos trabajadores que vean disminuida su capacidad laboral como consecuencia de su enfermedad crónica, procurando con ello que esta calidad de trabajadores se ubiquen en una situación de inferioridad respecto de otros que no se encuentren en dicha condición.

En este punto, debe tenerse presente que el fundamento constitucional del establecimiento del Fuego por Enfermedad, dado como consecuencia del padecimiento de alguna enfermedad crónica que ocasione discapacidad laboral, responde al “*principio de no discriminación*” consagrado en el artículo 19 de nuestra Norma Fundamental que preceptúa que “... *no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, **discapacidad**, clase social, sexo, religión o ideas políticas*”.

Como vemos, esta norma, si bien protege a *prima facie* el derecho subjetivo de toda persona a recibir la misma protección y trato de parte de las autoridades y consigna al Estado el deber de no dar tratamiento diferente a unas personas en relación con otras en iguales circunstancias; refiere también a una serie de factores que el constituyente consideró capaces de generar tratos desiguales, entre las que se encuentra “la discapacidad”.

Se entiende entonces que, frente a estos factores, surgen categorías de personas que, en una determinada situación, quedan en posición de desventaja frente a otras. Es por ello, que la protección especial a favor de los que poseen enfermedades crónicas que produzcan discapacidad laboral se ubica dentro de lo que doctrinalmente se conoce como garantías diferenciadas que, de acuerdo al autor Gerardo Pisarello³ “*son aquellas que se establecen a favor de los más débiles y son una modalidad de las denominadas acciones positivas moderadas, que buscan, mediante la diferenciación de trato, reducir o eliminar las desigualdades existentes entre distintos grupos o géneros de la sociedad.*”

³ En su obra "Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción", Editorial Trotta, Madrid, p. 118.

Para el destacado autor David Jiménez Glück⁴ "son aquellas normas que diferencian entre colectivos socialmente beneficiados y desfavorecidos y tienen como finalidad luchar contra la situación de desigualdad material de estos últimos. Las tres características principales de este tipo de medidas son: a) la medida divide a la sociedad en colectivos cuya desigualdad se manifiesta desde un punto de vista grupal, esto es, tiene como fundamento la igualdad material entre colectivos; b) la medida tiene como finalidad compensar la desigualdad material que los beneficiados por la norma sufren desde un punto de vista colectivo; y c) el rasgo que determina la diferenciación es la característica que los cohesionan como colectivo y por la que se identifica y discrimina socialmente a los miembros del mismo (ej.: el sexo, la raza, etc.), característica que explícita o implícitamente...se recoge en la Constitución como rasgo especialmente sospechoso".

En nuestra legislación, la protección Legal del Fuego por Enfermedad, en virtud del padecimiento de alguna enfermedad crónica que produzca discapacidad laboral, **se encuentra contenida en la Ley 59 de 2005**, reformada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018 y adicionada mediante Ley 151 de 24 de abril de 2020.

En este sentido, **debemos acotar que el reconocimiento del Fuego por Enfermedad al cual hemos hecho referencia no es automático, sino que va ligado al cumplimiento de algunos requisitos contemplados en la normativa que permitan la comprobación del padecimiento y la discapacidad producida como consecuencia de éste.** Por ese motivo, a fin de lograr una mejor aproximación del tema objeto de análisis, se hace preciso referirnos de forma concisa a la evolución que en lo que refiere a la acreditación del padecimiento de alguna enfermedad crónica, degenerativa y/o involutiva; ha tenido la Ley 59 de

⁴ JIMÉNEZ GLÜCK, David, "Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional", Editorial Bosch, Barcelona, 2004, f. 316.

2005, desde su creación, incluyendo dentro del análisis las modificaciones de las que ha sido objeto y el sentido de éstas.

Así las cosas, tenemos que la Ley, como es sabido, fue concebida como un mecanismo para la protección laboral de aquellas personas que padecen de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral.

En ese contexto, se aprecia que la normativa desarrolló lo referente al marco conceptual de lo que debe entenderse por enfermedades graves, involutivas y/o degenerativas. Así mismo, estableció prohibiciones para que las personas que padecieran este tipo de enfermedades que produjeran discapacidad laboral fueran removidas de sus empleos sin causa justificada.

Ahora bien, debemos resaltar que la Ley 59 de 2005, inicialmente contempló un único mecanismo para certificar la condición de las personas que padecieran enfermedades crónicas, siendo este el dictamen de una Comisión Interdisciplinaria nombrada para tal fin. El contenido del artículo 5, originalmente era del siguiente tenor:

“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.**” (El resaltado es nuestro).

Posteriormente, por conducto de la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, se modificó el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, quedando su texto de la siguiente forma:

“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.” (El resaltado es nuestro).

A través de la Ley 25 de 20 de abril de 2018, se modificó la Ley 59 de 2005, incluyendo dentro del Fuero por Enfermedad a las personas que padecieran insuficiencia renal crónica y **se estableció además, un segundo mecanismo de certificación del padecimiento de enfermedades crónicas**, consistente en el **dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo** en el que se acreditara el padecimiento de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa; **todo ello con el objeto que la persona pudiera presentar dichas certificaciones y así mantener su puesto de trabajo hasta tanto la Administración conformara la Comisión Interdisciplinaria que pudiera verificar lo certificado, siendo ese el espíritu de la modificación realizada a través de la precitada Ley 25 de 2018.**

Habiendo realizado el anterior recorrido, corresponde ahora examinar el caso sometido a nuestro estudio, a objeto de determinar si el accionante, al momento de su desvinculación, se encontraba amparado con el Fuero por enfermedad, como consecuencia del padecimiento de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que produzca discapacidad laboral; sin embargo, para satisfacer tal quehacer, debemos remitirnos a lo que disponen los artículos 1, 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, reformada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que a su letra dicen:

“Artículo 1: Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, **tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico.**”

“Artículo 4. Los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en la Ley, **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 tratándose de servidores públicos, invocando para ello una causal justa prevista en la ley**, de acuerdo con los procedimientos correspondientes.”

“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 en el ramo.** La persona mantendrá su puesto hasta que dicha comisión dictamine su condición.” (El resaltado es nuestro).

Las normas referidas, **evidencian el establecimiento de un régimen especial de estabilidad para el trabajador que padezca de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que produzca discapacidad laboral,** situación que implica que quien se vea beneficiado de dicho fuero, gozará de estabilidad laboral y no podrá ser removido del puesto ocupado, salvo, en el caso de los servidores públicos, que el empleador o superior acredite con antelación una causal disciplinaria establecida en la Ley que justifique la terminación de la relación laboral.

También, el Cuerpo Normativo prevé dos (2) mecanismos a efectos de certificar la condición física y mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal, que produzcan discapacidad laboral, a saber:

1. A través de la certificación expedida por una Comisión Interdisciplinaria, o;
2. El dictamen de dos (2) médicos idóneos del ramo que acrediten la condición.

En este punto, resulta oportuno **reiterar** que si bien, antes de la reforma a la Ley 59 de 2005, realizada por la Ley 25 de 2018, solo existía una forma de acreditar la enfermedad crónica y ésta era por conducto del dictamen de la Comisión Interdisciplinaria; a partir de la modificación se **concibió un mecanismo adicional de acreditación, consistente en el dictamen de dos (2) médicos idóneos del ramo que certifiquen la condición del trabajador. Ello, a efectos de brindarle la oportunidad a quien aspirara a ser beneficiado por el Fuero por Enfermedad contemplado en la aludida Ley 59, de poner en conocimiento de su padecimiento.**

Bajo esa perspectiva, tenemos que al analizar las constancias incorporadas al Proceso, **se advierte enseguida que no consta en el Expediente Judicial certificación, con las respectivas constancias de recibido por parte de la Entidad, en las que se consigne el padecimiento de alguna enfermedad crónica que produzca discapacidad laboral.**

Contrario a ello, se aprecia que junto con la Demanda, el activador constitucional aportó copia autenticada de su "Hoja de Atención", del mismo modo, puede observarse la presentación, en copia simple, de algunos exámenes y observaciones médicas, que además de no revestir tampoco las características enunciadas en el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, con sus modificaciones, tampoco reúnen el requisito de autenticidad exigido en el artículo 833 del Código Judicial, por tratarse de documentos aportados al proceso en fotocopia simple y no autenticadas por el servidor público encargado de la custodia del original.

En esta línea, tenemos que la Autoridad Marítima de Panamá, al rendir el informe solicitado, aseguró **que no consta** en el Expediente de Personal de **JOSÉ ROBERTO CARNEIRO** que radica en dicha Autoridad Gubernamental, certificación médica que acredite el padecimiento de las enfermedades crónicas que adujo.

En estos términos, se debe concluir que las piezas procesales puestas a nuestro conocimiento no permiten a esta Máxima Corporación de Justicia tener certeza que el demandante padezca alguna enfermedad crónica que le produzca discapacidad laboral, ni mucho menos que la autoridad demandada tuviera conocimiento sobre el padecimiento de las enfermedades crónicas que aduce padecer, previo a la emisión de los actos que se acusan de violatorio de la Constitución Política, pues, recalamos, no consta en el Expediente ninguna certificación, con el sello de recibido de la entidad, en la que se consigne el padecimiento de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa en los términos previstos en la Ley 59 de 2005, ni mucho menos que ésta haya sido presentada ante la Autoridad nominadora.

Así las cosas, este Máximo Tribunal es del criterio que, pese a que la amparista realizó en sus argumentaciones esfuerzos para sustentar la posible infracción del Derecho al Debido Proceso en el Plano Constitucional, no apreciamos que el acto demandado contenga elementos que evidencien la violación de Garantías Fundamentales.

En este marco, es menester traer a colación lo establecido en el **Principio de Estricta Legalidad Procesal**, contemplado en el artículo 18 de nuestra Constitución Política y desarrollado por el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, el cual señala **que los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que les permite la Ley, por tanto, deben ejercer sus actuaciones conforme a los trámites establecidos en la misma.**

Resulta que el principio de Estricta Legalidad Procesal es pieza fundamental del Derecho, y como tal, rige las actuaciones judiciales que en este ámbito se lleven a cabo.

Sobre el particular, el jurista colombiano Jaime Orlando Santofimio, señala que *"...su fuente primaria más importante se ubica en el principio de supremacía constitucional, heredado de las experiencias revolucionarias y del proceso constitucional norteamericano. En ese sentido, tratándose de cualquier aproximación al análisis de la legalidad en nuestros ordenamientos, se debe entender, siempre y en todo lugar, que estamos no sólo ante el respeto y acatamiento de la ley en sentido estricto, sino de la totalidad del sistema normativo a cuya cabeza, según nuestra costumbre institucional, se encuentra la Constitución Política."*⁵

Por su parte, Jaime Ossa Arbeláez, manifiesta lo siguiente: *"El principio de legalidad circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, "de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y*

⁵ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. 4.a. Edición 2007, Universidad Externado de Colombia. P. 40.

las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes."

Siendo así, es deber de las autoridades administrativas y judiciales circunscribir sus actuaciones a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

Dicho lo anterior y analizada la situación de hecho sometida a nuestra consideración, estima esta Máxima Corporación de Justicia que no le asiste la razón al Activador Constitucional.

En consecuencia, concluye esta máxima Corporación de Justicia que el Resuelto de Personal N°571 de 14 de octubre de 2020, y sus actos confirmatorios, proferido por la Autoridad Marítima de Panamá, no violentó los artículos 17, 32 y 300 de la Constitución Política; el artículo 8 de la Ley 15 de 1977, que aprueba la Convención Americana de Derechos Humanos; el artículo 14 de la Ley 14 de 1976 que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por lo que no debe concederse la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales presentada, y en esos términos nos pronunciaremos.

PARTE RESOLUTIVA

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, **NO CONCEDE** la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales presentada por la Licenciada Iraida Graell Checa, actuando en nombre y representación de **JOSÉ ROBERTO CARNEIRO**, contra el Resuelto de Personal N°571-2020 del 14 de octubre de 2020 y sus actos confirmatorios, todos emitidos por la Autoridad Marítima de Panamá

Notifíquese;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO
Con voto razonado

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**MARIBEL CORNEJO BATISTA
MAGISTRADA
Con voto razonado**

**HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
MAGISTRADO**

**LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA**

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA**

**YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**