

**ENTRADA No. 45439-2021**

**ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES** INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JOSÉ ÁLVAREZ CUETO, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **ESTELA PATRICIA TORRES ESCUDERO**, CONTRA LA **RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. 543 DE 9 DE OCTUBRE DE 2020, CONFIRMADA MEDIANTE RESOLUCIÓN ADM/ARAP No. 64 DE 26 OCTUBRE DE 2020, Y LA RESOLUCIÓN J.D. No. 001 DE 13 DE ENERO DE 2021, TODAS EMITIDAS POR LA AUTORIDAD DE LOS RECURSOS ACUÁTICOS DE PANAMÁ (ARAP).**

**MAGISTRADO CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
P L E N O**

Panamá, veintinueve (29) de marzo de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado José Álvarez Cueto, actuando en nombre y representación de **ESTELA PATRICIA TORRES ESCUDERO**, presentó Acción de Amparo de Garantías Constitucionales contra la Resolución Administrativa No. 543 de 9 de octubre de 2020, confirmada mediante la Resolución ADM/ARAP No. 064 de 26 de octubre de 2020, y la Resolución J.D. No. 001 de 13 de enero de 2021, todas emitidas por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (A.R.A.P.).

**I. ACTO IMPUGNADO**

Esta Acción de garantía se ha propuesto contra la Resolución Administrativa No. 543 de 9 de octubre de 2020, confirmada por la Resolución ADM/ARAP No. 064 de 26 de octubre de 2020, y la Resolución J.D. No. 001 de 13 de enero de 2021, proferidas por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (A.R.A.P.), mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **ESTELA PATRICIA TORRES ESCUDERO** de la posición que ocupaba en dicha Autoridad.

## II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA DE AMPARO

El apoderado judicial adujo como normas supremas vulneradas los artículos 32 y 109 de la Constitución Política, con sustento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, indica que la Autoridad demandada al emitir el Acto demandado obvió el trámite estipulado para la destitución de una persona con enfermedad crónica y con discapacidad, de conformidad con el Debido Proceso administrativo según la Ley 38 de 31 de julio de 2000, tal y como lo exige la Ley 59 de diciembre de 2005, que protege a las personas con enfermedades crónicas y degenerativas; y la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

En tal contexto, alega que **ESTELA PATRICIA TORRES ESCUDERO** padece de una enfermedad crónica degenerativa, Hipertensión Arterial, condición de salud que fue puesta en conocimiento de la Oficina Interinstitucional de Recursos Humanos de la Entidad demandada, desde el 19 de octubre de 2020, cuando adjuntó con la presentación del Recurso de Reconsideración, la certificación médica que acreditaba el padecimiento de la enfermedad. También, advierte que la prueba fue exhibida con el Recurso de Apelación, promovido el 18 de noviembre de 2020.

De igual modo, señala que la amparista fue desvinculada del cargo que ejercía sin que mediara causa justificada. Así mismo subrayó, que tampoco se le permitió mantenerse en el cargo que ocupaba luego de su desvinculación, aun cuando interpuso los Recursos de Reconsideración y Apelación, ya que los medios de impugnación promovidos se conceden en el efecto suspensivo.

De esta forma, precisa que la Resolución atacada infringe además el Derecho a la Salud de la accionante, porque su desvinculación no le permite que haga uso del sistema de seguridad social, lo que pone en riesgo su vida debido a la enfermedad crónica que padece.

### III. POSICIÓN DE LA AUTORIDAD DEMANDADA

Mediante Nota No. AG-918-21, del 30 de diciembre de 2021, la Administradora General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (A.R.A.P.), señaló lo siguiente:

“...Sobre el particular, tenemos a bien informar que efectivamente, mediante Resolución Administrativa No. 543 de 09 de octubre de 2020, se dejó sin efecto el nombramiento de la señora **ESTELA TORRES ESCUDERO**, del cargo de Ayudante General, que ocupaba en esta entidad, fundamentando la decisión en el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, de Carrera Administrativa, respecto a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, y en el numeral 17 del artículo 21 de la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006, que crea la ARAP, el cual establece entre las funciones del Administrador General, remover al personal subalterno, de conformidad con lo que al respecto establezcan dicha ley y el Reglamento Interno. Contra dicho acto administrativo, se presentó recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante Resolución ADM/ARAP No.064 de 26 de octubre de 2020, habiéndose decidido mantener en todas sus partes el contenido del acto impugnado.

Contra la Resolución ADM/ARAP No.064 de 26 de octubre de 2020, fue presentado recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante Resolución J.D. No.001 de 13 de enero de 2021, de la Junta Directiva de esta Autoridad, por la cual se decidió mantener en todas sus partes el acto administrativo impugnado.

En relación a lo manifestado en la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesta, respecto a que la ex servidora pública **ESTELA TORRES ESCUDERO** sufre una condición médica que le ampara bajo la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, debemos indicar que dicha norma, la cual fue modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, establece en sus artículos 1, 4 y 5, respectivamente, el derecho de todo trabajador con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, *que produzcan discapacidad laboral*, de mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; la estabilidad en sus cargos, que hace necesaria para su destitución una causal invocada; y la *necesidad* de contar con certificación de una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o el dictamen de *dos (2) médicos especialistas* idóneos del ramo, para certificar la condición médica de una persona con enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa.

En ese orden de ideas, tenemos que en el expediente de la servidora pública **ESTELA TORRES ESCUDERO**, consta únicamente un (1) documento de 19 de octubre de 2020, suscrito por el Dr. Benigno Ramos, *Médico General* del Centro de Salud de Pozo Azul, en el que manifiesta que la prenombrada padece hipertensión arterial; no obstante, el referido documento no se encuentra suscrito por médico *especialista* idóneo del ramo; al tenor del artículo 5 de la norma de referencia; no indica que tal padecimiento le produzca **discapacidad laboral**; ni se cumple en el expediente con la

exigencia de la Ley, de contar con la certificación de una comisión interdisciplinaria o el dictamen (sic) *dos (2) médicos especialistas idóneos en el ramo. ...*

...En consecuencia, al no mantenerse debidamente acreditada (sic) condición que otorgara a la señora **ESTELA TORRES ESCUDERO** el derecho a la estabilidad laboral, su desvinculación del cargo fue aplicada siguiendo los parámetros legales establecidos para ello, en respeto del debido proceso legal, siendo oportuno agregar que, adicionalmente, al momento de su desvinculación, esta no contaba con Certificado de Carrera Administrativa o de otra carrera pública que le otorgara tal beneficio, *siendo en virtud de todo lo expuesto, una servidora pública de libre nombramiento y remoción. ...*” (Cfr. fojas 32-34 del Expediente judicial)

#### IV. DECISIÓN DEL PLENO

Una vez examinados los aspectos medulares en los que se fundamenta la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, así como la actuación y el resto de la documentación aportada, procede esta Corporación de Justicia a realizar las siguientes consideraciones:

El Acto atacado lo constituye la Resolución Administrativa No. 543 de 9 de octubre de 2020, y sus actos confirmatorios, emitidos por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (A.R.A.P.), a través del cual se dejó sin efecto el nombramiento de la servidora pública, **ESTELA PATRICIA TORRES ESCUDERO**, en el cargo de ayudante general, con un salario mensual de Seiscientos Balboas con 00/100 (B/.600.00).

Posteriormente, contra dicha Resolución de Personal, la accionante promovió en tiempo oportuno Recurso de Reconsideración, y el de Apelación, mismos que fueron resueltos mediante la Resolución ADM/ARAP No. 064 de 26 de octubre de 2020, y la Resolución J.D. No. 001 de 13 de enero de 2021, respectivamente, en los cuales se indicó en sus considerandos, lo siguiente:

##### Resolución ADM/ARAP No. 064 de 26 de octubre de 2020

“...Que en ese orden de ideas, tenemos que en el expediente de la recurrente, consta únicamente un (1) documento fechado 19 de octubre de 2020, aportado junto al recurso de reconsideración, suscrito por el Doctor Benigno Ramos Mendoza, *Médico General* del Centro de Salud de Pozo Azul, en el que hace constar que la señora **ESTELA PATRICIA TORRES ESCUDERO**, padece hipertensión

arterial, ovarios poliquísticos, probables cálculos biliares y alergia. De estas condiciones, la contemplada dentro de la norma antes señalada, es la condición de hipertensión arterial; no obstante, corresponde indicar que el referido documento no se encuentra suscrito por médico *especialista* idóneo del ramo, al tenor del artículo 5 de la norma en referencia, no indica que tal padecimiento le produzca **discapacidad laboral**, ni se cumple en el expediente con el requisito de dos (2) certificaciones de médico idóneo en la materia, por lo cual, arribamos a la conclusión de que no se encuentra debidamente acreditada una condición que ampare a la recurrente bajo el tenor de lo establecido en la Ley antes señalada. ..." (Cfr. fojas 14-15 del Expediente judicial)

Resolución J.D. No. 001 de 13 de enero de 2021

"...Que en ese orden de ideas, tenemos que revisado el expediente de la servidora pública **ESTELA TORRES**, se ha podido verificar que consta únicamente un (1) documento fechado 19 de octubre de 2020, aportado al interponer recurso de reconsideración, suscrito por el Doctor Benigno Ramos, *Médico General* del Centro de Salud de Pozo Azul, en el que indica que la prenombrada, entre otras condiciones no consideradas enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, padece de hipertensión arterial; no obstante, dicho documento no se encuentra suscrito por médico *especialista idóneo en el ramo*, al tenor del artículo 5 de la ley señalada; no indica que dicha condición produzca a la apelante *discapacidad laboral*; ni reposan en el expediente, las *dos (2) certificaciones de médicos especialistas* exigidas por la norma vigente, razones por las cuales no se encuentra debidamente acreditada una condición médica que le otorgue la protección laboral, contemplada en la Ley de referencia. ..." (Cfr. foja 19 del Expediente judicial)

Ahora bien, la activadora constitucional alega como violadas las garantías consagradas en los artículos 32 y 109 de la Constitución Política, a razón que considera que se dejó sin efecto su nombramiento, a pesar que padece de Hipertensión Arterial, siendo esta una enfermedad crónica y degenerativa. Adicionalmente, indica que puso en conocimiento de la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (A.R.A.P.), su diagnóstico, y en el Recurso de Reconsideración, presentó la certificación médica que acreditaba su condición de salud, pero, aun así, a su juicio, se omitió el Debido Proceso que estipula la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, Ley 25 de 19 de abril de 2018, y la Ley 151 de 24 abril de 2020, que consagra la protección legal de aquellos que padezcan enfermedades crónicas.

Señalado lo previo, corresponde examinar la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, y sus reformas, que dictan las normas de protección para las personas con enfermedades crónicas, involutivas, y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral. En tal contexto, esta disposición legal acoge tres (3) categorías de enfermedades que se encuentran definidas en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que modifica la alusiva Ley 59 de 2005, 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)”

Por otra parte, el artículo 4 de la referida normativa establece que: "los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta 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 alguna causa justa prevista en la ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes. En el caso de servidores públicos incorporados a los regímenes especiales la solicitud de reintegro se hará de conformidad con la legislación especial vigente".

Ello significa que, la Hipertensión Arterial, se trata de una enfermedad crónica. Igualmente, que la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, y sus reformas,

otorga estabilidad laboral a todo trabajador o servidor público que padezca de alguna enfermedad crónica, involutiva o degenerativa, las que se encuentran descritas, motivo por el cual, únicamente pueden ser destituidos por causa justificada prevista en la Ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes

Bajo este marco, vemos que, en el Recurso de Reconsideración presentado ante la Autoridad demandada, la señora **ESTELA PATRICIA TORRES ESCUDERO**, aportó, la Certificación Médica suscrita por el Doctor Benigno Ramos Mendoza, Médico General del Centro de Salud de Pozo Azul, la que sustenta que padece dicha condición. (Cfr. foja 10 del Expediente judicial)

Con lo anterior, ha quedado acreditado que para la fecha en que se emite la Resolución ADM/ARAP No. 064 de 26 de octubre de 2020, y la Resolución J.D. No. 001 de 13 de enero de 2021, que deciden los Recursos de Reconsideración y Apelación promovidos por la amparista, la Autoridad demandada, tenía conocimiento de la enfermedad crónica que padece la accionante.

No obstante, la A.R.A.P., argumenta que, la certificación presentada por **ESTELA PATRICIA TORRES ESCUDERO**, no acredita su condición, debido que no cumple con la exigencia de la Ley, de contar con la certificación de una comisión interdisciplinaria o el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos en el ramo, y que tal padecimiento produzca discapacidad laboral.

Cabe subrayar que, en relación con la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, el Pleno ha interpretado que cuando el servidor público informa convincentemente a la Autoridad nominadora sobre el padecimiento de alguna enfermedad crónica, involutiva o degenerativa con antelación a la orden que confirme aquella que dejó sin efecto su nombramiento, dicha iniciativa obliga a la Entidad a brindarle estabilidad laboral provisional y a conformar la Comisión Interdisciplinaria, o en su defecto mediante el dictamen de dos (2) médicos especialistas, dirigida a corroborar

o descartar la existencia de las condiciones de salud alegadas y si las mismas le producen discapacidad laboral. <sup>1</sup>

Debido a que, conforma al artículo 5 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018, 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 (2) 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.

Es por ello que esta Corporación de Justicia, ha sostenido que, una vez que se invoca la condición de salud y se documenta a través de una Certificación Médica, que pudiese demostrar *a prima facie*, la existencia de una enfermedad crónica, involutiva o degenerativa, **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.

Por consiguiente, resulta evidente que la Entidad demandada, infringió la obligación contenida en la Constitución Política, en el artículo 109 de proteger la salud de **ESTELA PATRICIA TORRES ESCUDERO**, al no verificar su condición médica; y consecuentemente omitió llevar a cabo el Debido Proceso estipulado en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005 y sus reformas, al destituir la en ausencia de los trámites legales correspondiente, en desatención al artículo 32 de la referida Carta Magna.

Esto es así porque la desvinculación de la amparista no fue en virtud a la existencia de una causa justificada, dilucidada en Proceso Disciplinario, que le permitiera ejercer el Derecho de Defensa, lo cual conlleva a desconocerse la protección brindada por esta normativa, y luego que la amparista ejerció su derecho

---

<sup>1</sup> Resolución de 24 de febrero de 2021

de impugnación, no se aplicó el efecto suspensivo del acto dispuesto para los Recursos ordinarios de impugnación en los Procedimientos Administrativos.

Así las cosas, cabe indicar que, sobre la protección de las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que generen discapacidad laboral, salvaguardadas por la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, en atención, a la reforma efectuada mediante la Ley 151 de 24 de abril de 2020, se le reconocen derechos al trabajador a partir de su reintegro, mismos que, deben ser reconocidos por la Autoridad demandada, así:

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

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

En atención a lo esbozado, la revocatoria del Acto administrativo atacado deriva en: 1) El reintegro de la demandante al mismo cargo que ocupaba antes de expedirse la Resolución Administrativa No. 543 de 9 de octubre de 2020, a menos que acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneración y; 2) La obligación a cargo de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (A.R.A.P.), de pagarle a la accionante los salarios dejados de percibir desde el día en que se dejó sin efecto su nombramiento, hasta el momento que se haga efectivo su reintegro.

En mérito de lo expuesto, esta Corporación de Justicia sostiene que, habiéndose acreditado la violación del derecho a la Salud y del Debido Proceso, lo que corresponde es que se revoque la Resolución Administrativa No. 543 de 9 de octubre de 2020, dictada por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (A.R.A.P.), y se ordene el reintegro de la señora **ESTELA PATRICIA TORRES ESCUDERO**, al cargo que ocupaba en dicha Entidad, en iguales condiciones en las que se ejerció previo a dejarse sin efecto su nombramiento. Cabe subrayar, que

conforme al artículo 4-A de la Ley 151 de 24 de abril de 2020, la accionante tiene la facultad de aceptar otro cargo análogo en jerarquía, funciones y remuneración.

#### **PARTE RESOLUTIVA**

En consecuencia, el **PLENO DE LA CORTE SUPREMA** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONCEDE** la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales presentada a favor de **ESTELA PATRICIA TORRES ESCUDERO**, con cédula de identidad personal No. 2-721-2011; **REVOCA** la Resolución Administrativa No. 543 de 9 de octubre de 2020, emitida por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (A.R.A.P.), y **ORDENA** el reintegro de **ESTELA PATRICIA TORRES ESCUDERO**, en el mismo cargo que ostentaba en la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (A.R.A.P.), en iguales condiciones en las que se ejercía previo al acto revocado, salvo que acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneración, con el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir desde que se dejó sin efecto su nombramiento hasta el momento que se haga efectivo su reintegro.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**OLMEDO ARROCHA OSORIO  
MAGISTRADO**

**ASUNCIÓN ALONSO MOJICA  
MAGISTRADA**

**ROSALINDA ROSS SERRANO  
MAGISTRADA**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA**

**MIRIAM CHENG ROSAS  
MAGISTRADA**

**MARIBEL CORNEJO BATISTA  
MAGISTRADA**

**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS  
MAGISTRADA**

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO  
MAGISTRADA**

**YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL**