

Entrada N° 6705-2021

**ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES, PRESENTADA POR EL LICENCIADO ALFONSO ENRIQUE ROSAS CASTILLO, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LINNETT MOLINA DE AUSTIN, CONTRA DEL DECRETO DE PERSONAL N°. 1771 DE 31 DE DICIEMBRE DE 2019 Y SU ACTO CONFIRMATORIO LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. 1196 DE 20 DE OCTUBRE DE 2020, EMITIDAS POR EL MINISTERIO DE SALUD.**

**MAGISTRADO CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES.**

## **REPÚBLICA DE PANAMÁ**



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

Panamá, veintinueve (29) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

#### **VISTOS:**

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesta por el Licenciado Alfonso Enrique Rosas Castillo, actuando en representación de **LINNETT MOLINA DE AUSTIN**, en contra del **Decreto de Personal N°. 1771 de 31 de diciembre de 2019** y su Acto Confirmatorio, Resolución Administrativa N°. 1196 de 20 de octubre de 2020, emitidas por el **Ministerio de Salud**.

#### **I. ACTO IMPUGNADO EN AMPARO.**

Los Actos impugnados vía Amparo de Garantías Fundamentales, como se ha adelantado, son el **Decreto de Personal N°. 1771 de 31 de diciembre de 2019**, y su Acto confirmatorio, contenido en la Resolución Administrativa N°. 1196 de 20 de octubre de 2020, en los cuales se dispuso, entre otras cosas, la desvinculación de **LINNETT MOLINA DE AUSTIN**, de la posición que ocupaba en la Institución Ministerial.

#### **II. FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN DE AMPARO.**

Al respecto, el apoderado judicial de la activadora constitucional, señala que su representada, llevaba laborando en el Ministerio de Salud,

aproximadamente cinco (5) años y medio, y fungía como Asesor I. Advierte que el día tres (3) de febrero de 2020, fue notificada del **Decreto de Personal N°. 1771 de 31 de diciembre de 2019**, a través del cual se dejó sin efecto su nombramiento, decisión que le fue confirmada por medio de la Resolución Administrativa N°.1196 de 20 de octubre de 2020 (Cfr. foja 2-3 del expediente judicial).

En tal sentido, manifiesta que su representada padece de Diabetes Mellitus Tipo 2, Hipertensión Arterial y Asma Bronquial, de conformidad a lo indicado en la Certificación Médica Ocupacional, RSPOSO-17/01-2020 de 21 de enero de 2020, emitida por la Dra. Mercedes Henríquez de Echevers, Médico Especialista en Salud Ocupacional de la Región de Salud de Panamá Oeste, y notificada a la Institución, por lo que consta en el Expediente de Personal de **LINNETT MOLINA DE AUSTIN** (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En este contexto, indica que a la fecha de su desvinculación, su representada estaba amparada, a su juicio, por el fuero laboral establecido en la Ley N°. 59 de 28 de diciembre de 2005, *“Que adopta las normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”*, modificada por la Ley N°. 25 de 19 de abril de 2018 (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En adición, señala que al momento de la destitución de **LINNETT MOLINA DE AUSTIN**, contaba con 60 años, y que conforme a la constancia emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, para diciembre de 2019, contaba con 234 cuotas, faltando 6 cuotas para jubilarse. Al respecto, advierte que conforme a lo establecido en el artículo 146 (numeral 14) de la Ley N°. 9 de 1994, *“Que regula la Carrera Administrativa”*, modificada por la Ley N°. 23 de 2017, no podía ser desvinculada de su cargo, pues, la citada norma, expresa la prohibición de despedir sin causa justificada a un servidor público al que le falten dos (2) años para jubilarse, sean o no de Carrera Administrativa (Cfr. foja 3 del expediente).

Aunado, alega que al momento de la destitución, el esposo de la amparista, el señor Harrigan Austin, se encontraba bajo su cuidado, toda vez, que es una persona con discapacidad, tal y como lo expresa la Certificación Médica, que advierte los padecimientos de depresión, neuropatía diabética, y que se moviliza, por medio de una silla de ruedas, en virtud, de la amputación de su pierna derecha (Cfr. foja 3-4 del expediente judicial).

En este escenario, propone el apoderado judicial, que su representada, también estaría amparada por el Fuero Especial establecido en la Ley N°. 42 de 27 de 1999 “Por lo cual establece la Equiparación de Oportunidades para las personas con Discapacidad” (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En síntesis, alega, que **LINNETT MOLINA DE AUSTIN**, no podía ser destituida, sin que hubiera un Proceso previo, pues, a su juicio, estaba amparada por tres (3) fueros, el de enfermedades crónicas involutivas y degenerativas, el fuero de discapacidad, y el fuero para los servidores públicos con menos de dos (2) años para jubilarse (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Así la cosas, señala que a través de la actuación de la Administración, conforme a los hechos descritos en los párrafos precedentes, han conculcado los artículos 17 y 32 de la Constitución Política; el artículo 8 de la Ley N°. 15 de 1997, “*Que aprueba la Convención Americana de Derechos Humanos*” y; el artículo 14 de la Ley N°. 14 de 1976, “*Que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*” (Cfr. fojas 4-16 del expediente judicial).

Al respecto, sustenta el concepto de infracción de las normas constitucionales, indicando, en lo medular, que los Actos Administrativos acusados, a través de la Acción de Tutela en estudio, vulneran Garantías Fundamentales, entre estos, el Derecho a ser juzgado por Autoridad Competente, no más de una vez por la misma causa penal, policiva o administrativa, y conforme a los trámites legales.

En este contexto, señala que se han afectado Derechos subjetivos a su representada, como el tener un trabajo digno, a recibir una remuneración para

poder adquirir sus medicamentos y cumplir con sus controles médicos, colocándola en estado de vulnerabilidad.

Advierte, que en atención a la condición que reviste a la señora **LINNETT MOLINA DE AUSTIN**, es decir, al estar amparada por tres (3) fueros, el de enfermedades crónicas involutivas y degenerativas, el fuero de discapacidad, y el fuero para los servidores públicos con menos de dos (2) años para jubilarse; solamente, podía ser desvinculada del cargo que ocupaba, mediante la tramitación de un Procedimiento disciplinario, que comprobara una falta de esa naturaleza, situación que no ocurrió, por lo que, a su criterio, los Actos Administrativos acusados, devienen violatorios a la Constitución, pues, suponen una infracción al Debido Proceso.

Por su parte, y en cuanto a las normas descritas y contenidas en Tratados Internacionales suscritos por Panamá, el apoderado judicial de la amparista, hace mención, ahora desde el plano de la Convencionalidad, precisamente, de las vulneraciones anunciadas en el marco Constitucional panameño; es decir, al Debido Proceso, en virtud de los fueros aducidos, y la falta de un Procedimiento Disciplinario.

### **III. INFORME DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.**

Una vez analizado el libelo de la Acción Constitucional en estudio, y dispuesta su Admisión, esta Superioridad solicitó a la Autoridad demandada, a través del Oficio SGP-492-2021 de 23 de marzo de 2021, rindiera un informe acerca de los hechos materia de la Demanda, mismo que, mediante la Nota N°. 1064-DMS-OAL/PJ, suscrita por el Ministro de Salud, se indicó, en lo medular, lo siguiente:

“ ...

En el caso de la señora LINNETT MOLINA, ingresó a la institución dentro de los funcionarios que no pertenecen a la Carrera Administrativa y durante el tiempo que desempeñó el cargo asignado en el Ministerio de Salud, no existe constancia en su expediente que demuestre que haya participado en alguno de los procedimientos contemplados en el artículo 55 de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994; por lo tanto, según el glosario contenido en el artículo 2, numeral 47, su estatus dentro de la institución era de 'servidor público que no son de carrera', específicamente en la denominación de libre nombramiento y remoción, que según el numeral 49 de la misma excerta legal se define como: ' aquellos que trabajan como

personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza que acarree la remoción del puesto que ocupan’.

...

Por otro lado, en lo concerniente al hecho en que la demandante refiere 60 años al momento que fue desvinculada y que sólo le faltaban 6 cuotas para jubilarse, consideramos pertinente señalar que si bien, el artículo 146, numeral 14 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Ley de Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017, adoptado mediante Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de noviembre de 2018, prohíbe despedir sin causa justificada a servidores públicos que les falten dos años para jubilarse, que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa, no menos cierto es que la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, ‘Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones’, establece en el artículo 168 las condiciones de acceso a la Pensión de Retiro por Vejez, por la cual establece que un asegurado, podrá optar por retirarse dentro de una banda de edades y cuotas que comienza desde los cincuenta y cinco años de edad para las mujeres y de sesenta años para los hombre.

Sobre el particular, consideramos que la emisión del Decreto de Personal No. 1771 de 31 de diciembre de 2019, no limita el derecho de jubilarse de la señora LINNETT MOLINA, toda vez que como bien lo indicó la accionante, tenía 60 años al día en que fue desvinculada, es decir, que poseía más de la edad establecida para optar por tal beneficio; por lo que, consideramos que el Decreto de Personal No. 1771 de 31 de diciembre de 2019, y su acto confirmatorio Resolución Administrativa No.1196 de 20 de octubre de 2020, no vulneró el derecho de la prenombrada de acogerse a lo dispuesto en la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005.

...

En ese sentido, para que el trabajador sea amparado por la Ley debe acreditarse tal discapacidad, pues la esencia de la misma ley es la protección de personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, entendiéndose que el servidor público que se encuentre en dicha situación debe cumplir con los presupuesto que exige la Ley.

...

En el caso particular de la señora LINNETT MOLINA, desde la fecha que ingresó a la institución a la fecha que fue desvinculada, no aportó al expediente de personal pruebas que acrediten que se encuentra amparada por alguna Ley Especial o que pertenezca a la Carrera Administrativa y que su condición le produce una discapacidad laboral, por lo cual su categoría es de un servidor público de libre nombramiento y remoción.

En cuanto a lo expuesto por la demandante, respecto al señor Harrigan Austin, la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que reforma la Ley 42 de 1999, ‘Que establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad’, mediante el artículo 54, adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999, el cual señala lo siguiente:

...

De lo anterior se desprende que, la precitada Ley, garantiza la estabilidad laboral a las personas con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad; no obstante, en el caso que no ocupa la señora LINNETT MOLINA, no acreditó con la correspondientes pruebas, ninguno de los presupuestos enumerados en la mencionada norma, es decir, en su expediente de personal, de quien indica mantiene bajo sus cuidados, por lo tanto, mal pudiéramos reconocer un derechos que no ha sido comprobado.

...” (Cfr. fojas 42-45 del expediente judicial).

#### IV. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO.

Corresponde al Pleno luego de exponer las consideraciones vertidas por la amparista, así como el informe rendido por la Institución de salud pública demandada, pronunciarse sobre el fondo del negocio jurídico, en estudio.

La Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, establecida constitucionalmente en el artículo 54 de nuestra Carta Magna, tiene como objetivo y fin, la protección de los Derechos Fundamentales reconocidos por la Constitución Política y los Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados como Ley de la República, concretamente, cuando se consideren amenazados o violentados por Actos emanados de servidor público, que requieran, por consiguiente, de una revocación inmediata.

Ahora bien, al examinar con detenimiento el escrito presentado por la activadora constitucional, se desprende que en la Acción en estudio, se acusa la transgresión de Garantías Fundamentales individuales, como consecuencia de la expedición del **Decreto de Personal N°. 1771 de 31 de diciembre de 2019**, a través del cual se dejó sin efecto su nombramiento, decisión que fue confirmada por medio de la **Resolución Administrativa N°.1196 de 20 de octubre de 2020**, ambos emitidos por el Ministerio de Salud.

En este escenario, advierte la transgresión de Derechos Fundamentales, contenidos en los artículos 17 y 32 de la Constitución Política; el artículo 8 de la Ley N°. 15 de 1997, "*Que aprueba la Convención Americana de Derechos Humanos*" y; el artículo 14 de la Ley N°. 14 de 1976, "*Que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*".

Así las cosas, en el contexto de la reclamación Constitucional elevada ante esta Superioridad, se advierte, que su disconformidad recae, entre otras cosas, en que su desvinculación del Ministerio de Salud, se efectuó sin la existencia previa de un Procedimiento Disciplinario incoado en su contra, y que por medio del mismo, se le haya comprobado una Falta Administrativa que pudiera dar lugar a su destitución; y que además, estaba amparada por tres (3) **fueros**, el de

enfermedades crónicas involutivas y degenerativas, el fuero de discapacidad, y el fuero para los servidores públicos con menos de dos (2) años para jubilarse.

Conforme a lo expresado, considera la activadora constitucional, que los Actos Administrativos acusados, cuya desvinculación se ordena, son contrarios al Principio del Debido Proceso, pues, a su juicio, las motivaciones que se sustentaron en los Actos administrativos acusados, vulneran Derechos Fundamentales.

En este orden de ideas, esta Superioridad aprecia que la accionante plantea la vulneración del artículo 32 de la Constitución Política, pues, a su juicio, la Institución demandada, no atendió a la orientación que advierte el Principio del Debido Proceso Legal Administrativo, puesto que, el Ministerio de Salud, no cumplió con la obligación de tramitar un Procedimiento Disciplinario, ni con lo contemplado en la Ley N°. 59 de 28 de diciembre de 2005, que protege a las personas con enfermedades crónicas; ni con la Ley N°. 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, y la protección especial para servidores públicos con menos de dos (2) años para recibir su pensión de vejez (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Al respecto, al analizar los cargos de infracción aducidos por la amparista, y contrastarlos con las actuaciones surtidas en la Vía Gubernativa, a juicio de esta Superioridad, se evidencia la posible vulneración de Derechos o Garantías Fundamentales previstas en la Constitución y en los Convenios o Tratados Internacionales de los cuales Panamá, es signataria, por las consideraciones que se advierten a continuación.

En efecto para comprender a qué procedimiento o trámite legal se refiere la activadora constitucional que fue inobservado por la Administración Pública, debemos referirnos a la Ley N°. 59 de 28 de diciembre de 2005, reformada por la Ley N°. 4 de 25 de febrero de 2010 y la Ley N°. 25 de 19 de abril de 2018, contentivas de las normas de protección para las personas

con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.

En este orden de ideas, resulta oportuno indicar, que en la citada Ley N°. 25 de 19 de abril de 2018, específicamente en su artículo 2, se señala que 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.*

De conformidad con las constancias procesales contenidas en autos, el Pleno de la Corte Suprema Justicia, observa que el apoderado judicial la señora **LINNETT MOLINA DE AUSTIN**, en el líbello de la Acción de Tutela Constitucional en estudio, señala que:

**“SEXTO:** Que mi representada padece de DIABETES MELLITUS-TIPO 2, HIPERTENSIÓN ARTERIAL Y ASMA BRONQUIAL, según certificación médica ocupacional –RSPOSO-17/01-2020 DE 21 DE ENERO DE 2020, emitida por la Dra. Mercedes Henríquez de Echevers, Médico Especialista en Salud Ocupacional de la Región de Salud de Panamá Oeste, lo cual había sido notificada a la institución y consta en el expediente de personal de la señora LINNETT MOLINA DE AUSTIN.

Es decir, que a la fecha de su destitución, poseía un Fuero Laboral para Personas que sufren de enfermedades crónicas, involutivas o degenerativas, consignado la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005 que adopta las normas de Protección Laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018.

...” (Lo destacado es del Pleno).

Con lo anterior, se evidencia que la accionante, padece de dos (2) tipos de enfermedades consideradas como crónicas; es decir, Diabetes Mellitus Tipo 2 e Hipertensión Arterial, de conformidad con lo dispuesto en la norma citada anteriormente, aspecto que no es ajeno a la Institución demandada, pues, en el Informe acerca de los hechos de la Acción en estudio, señala que: *“...desde la fecha que ingresó a la Institución a la fecha en que fue desvinculada, no aportó al expediente de personal pruebas que acrediten que se encuentra amparada por alguna Ley Especial o que pertenezca a la Carrera Administrativa y que su condición le produce una discapacidad laboral”* (Cfr. foja 64 del expediente judicial).

En efecto, en el informe presentado por la Entidad, entre otras cosas, se manifestó:

“ ...

En lo que respecta a lo esbozado por la accionante en el hecho sexto, respecto a la supuesta condición de salud que padece, la Ley 25 de abril de 2018, que modifica la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, establece en el artículo 1, que el trabajador a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que le produzcan una discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico clínico.

...

Sobre este tema, mediante Sentencia de 30 de octubre de 2018, la Corte Suprema de Justicia, se pronunció señalando que para que el fuero contenido en dichas normas le sea extensivo al trabajador, el funcionario debe probar que la enfermedad tiene mermada su condición laboral de rutina diaria (Sentencia de 30 de octubre de 2018, Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción. Caso L.H G.R. contra Decreto de Personal No. 94 de 16 de junio de 2017, emitido por el Ministerio de Obras Públicas).

...” (Cfr. fojas 43 y 44 del expediente judicial).

De lo expresado, se desprende que la Entidad acusada tenía conocimiento previo a la emisión del Acto objeto de este Amparo, de los padecimientos de la señora **LINNETT MOLINA DE AUSTIN**, pues, tal y como se ha indicado en el Informe presentado, el Ministerio de Salud se limitó a señalar que **la amparista no había probado que las condiciones de salud que le aquejan, le producían una discapacidad laboral**; respuesta que, a juicio de esta Judicatura, es clara en cuando al padecimiento de las enfermedades crónicas citadas por la accionante.

En este contexto, existe una vulneración al Principio del Debido Proceso, consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política, toda vez que, bajo las condiciones antes planteadas, la Autoridad al tener conocimiento de la enfermedad crónica que padece la señora **LINNETT MOLINA DE AUSTIN**, debió aplicar en todo caso, el Procedimiento contenido en el artículo 4 de la mencionada Ley N°. 25 de 19 de abril de 2018; es decir, **que para destituir a la actora tenía que llevar a cabo un Procedimiento Disciplinario por una causa justa probada**. Veamos:

**“Artículo 4.** Los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta Ley, sólo 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.**

...” (Lo suplido es del Pleno).

Al respecto, en Sentencia de 10 de noviembre de 2020, el Pleno de esta Máxima Corporación de Justicia, se expresó en los términos siguientes:

“Dentro del marco jurídico expuesto, **este Tribunal Colegiado considera que los actos impugnados han sido emitidos sin tomar en cuenta la regulación que, en materia de igualdad de oportunidades para las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral parcial, ha adoptado el Estado Panameño y que obligan a las diferentes instituciones a considerar las mismas, al momento de tomar medidas como las que han sido aplicadas en este caso**” (Énfasis suplido).

Asimismo, la citada Sentencia, destaca que:

“... debe entenderse que en todo tipo de actuación judicial como administrativa es imprescindible que la autoridad cumpla sin excepción con el debido proceso legal. **En efecto, el debido proceso constituye una garantía esencial para el desarrollo de cualquier actuación administrativa, así como presupone límites a la Administración en el ejercicio de los poderes que la Ley le atribuye...**

...

La aceptación del principio del debido proceso en el actuar administrativo, su incorporación en todos los actos administrativos de las entidades públicas que tengan efectos jurídicos frente a terceros, equivale a convertir la relación de los particulares con la Administración de una relación fáctica, a una relación jurídica, en que las potestades administrativas deben ejercerse de conformidad con las disposiciones legales que las regulan, bajo la vigilancia de los particulares afectados”

...” (Lo destacado es del Pleno).

Por otra parte, al entrar a analizar lo también expuesto por la accionante, debemos remitirnos al contenido de la Ley N°. 42 de 1999, reformada por la Ley N°. 15 de 31 de mayo de 2016, específicamente en el artículo 54, que adiciona el artículo 45-A, en dicha Ley se indica lo siguiente:

**“Artículo 45-A.** La persona con discapacidad, **padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad** no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado de su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral.

En los casos de los servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza.

Los servidores públicos que ocupen cargos que sean declarados insubsistentes serán nombrados en otra posición dentro de la respectiva institución.

Los trabajadores con discapacidad gozarán de estabilidad laboral, por lo que sus empleadores deberán asegurar su inclusión en la planilla laboral permanente de la empresa o institución correspondiente, una vez hayan aprobado el periodo probatorio.”

De la norma antes citada, se desprende que la protección que dicha Ley desarrolla, es para las personas con **discapacidad** y alcanza a la propia persona con discapacidad, sus padres, madres o el tutor; y si bien, no se contempla al

esposo o esposa; sin embargo, esta Superioridad no puede pasar por alto, el deber moral y legal de protección y asistencia que tiene la señora **LINNETT MOLINA DE AUSTIN**, en calidad de esposa del señor Harrigan Armando Austin, tal y como lo acredita el Certificado de Matrimonio 2928308 expedido por el Tribunal Electoral de Panamá (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Ahora bien, a foja 26 del Expediente judicial, se aprecia la copia de la Identificación de Discapacidad No. 1819, expedida por el Ministerio de Salud, Región de Salud de Panamá Oeste, el día 29 de diciembre de 2017, a favor del señor Harrigan Armando Austin, cuyo diagnóstico establece *“Amputación de pierna derecha”*.

Visto esto, resulta importante hacer mención a lo expresado por esta máxima Corporación de Justicia, en cuanto al concepto “Discapacidad” y su diferencia con “Incapacidad”. Veamos.

“...

La Organización Mundial de la Salud atiende este tema señalando:

**‘La discapacidad** es una condición del ser humano que, de forma general, abarca las deficiencias, limitaciones de actividad y restricciones de participación de una persona:

Las deficiencias son problemas que afectan a una estructura o función corporal.

Las limitaciones de la actividad son dificultades para ejecutar acciones o tareas.

Las restricciones de la participación son dificultades para relacionarse y participar en situaciones vitales.

Por consiguiente, la discapacidad es un fenómeno complejo que refleja una interacción entre las características del organismo humano y las características de la sociedad en la que vive.’

**La Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que reformó la ley 42 de 1999, señala en el artículo 3 numeral 9 el concepto de Discapacidad así:**

‘Artículo 3: El artículo 3 de la Ley 42 de 1999 queda así:

**...9. Discapacidad: Condición en la que una persona presenta deficiencia física, mental, intelectual y sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico o social.’**

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad suscrita por la República de Panamá a través de la Ley N°25

de 10 de julio de 2007, señala, a propósito de la protección de las personas con discapacidad, haciendo énfasis en las mujeres:

‘Artículo 1

Propósito.

El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

**Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.’**

‘Artículo 6

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención.’

**Es oportuno, en este aparte, establecer la distinción entre discapacidad e incapacidad.** En el numeral 17 del mencionado artículo 3 de la ley 15 de 2016 se establece la definición:

**‘17. Incapacidad: Falta de actitud, de talento o de capacidad legal.’**

Cuando una persona padece de incapacidad, debe, por las reglas del Código de la Familia y el Menor ser declarada incapaz y asignarle un tutor o representante legal, tal como lo preceptúan las normas contenidas en el Título VIII "De la Tutela" de dicha excerta legal. Repasémosla:

‘Artículo 389: El objeto de la tutela es la guarda de la persona y bienes o solamente de los bienes, de los que estando o no bajo la patria potestad son incapaces de gobernarse por sí mismos.’

...” (Lo resaltado es del Pleno).<sup>1</sup>

Analizado lo anterior, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, es del criterio que no era necesaria la Resolución de un Tribunal para acreditar la “tutoría” del señor Harrigan Armando Austin, pues, no se trata de una persona “*incapacitada*”, sino una persona con “*discapacidad*”, ya que no se evidencia la falta de una condición de capacidad legal para actuar, sino que posee una limitación física a causa de la amputación de su miembro inferior derecho.

Por lo tanto, es errónea la interpretación hecha por el Ministerio de Salud, al señalar que la hoy amparista debía acreditar una tutoría sobre la persona de su esposo, cuando indica en su Informe que: “...*en su expediente de personal no hay constancia que sea tutora o representante legal del señor Austin, de quien indica*

<sup>1</sup> Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 10 de febrero de 2021.

*mantiene bajo sus cuidados, por lo tanto, mal pudiéramos reconocer un derechos que no ha sido comprobado” (Cfr. foja 45 del expediente judicial).*

En ese sentido, reiteramos el deber moral y legal de protección y asistencia que tiene la señora **LINNETT MOLINA DE AUSTIN**, sobre su esposo Harrigan Armando Austin, de conformidad con lo contemplado en el Título I “Del Matrimonio”, del Código de la Familia y el Menor, por lo tanto, está acreditado que en este caso, la amparista, tiene un deber que le impone la Ley de proteger, encargarse, sufragar gastos y cuidar la salud de su esposo con lo cual la representa.

En conclusión, el señor Harrigan Armando Austin, esposo de la señora **LINNETT MOLINA DE AUSTIN**, tiene la condición de persona con discapacidad; por tanto, requiere de asistencia y protección para poder dignamente hacerle frente a esta situación de salud. Por ello, se debe reconocer la protección a la estabilidad laboral de su esposa en este pronunciamiento, lo cual no quiere decir, que sea inamovible de su cargo, sino que lo puede ser por causas justificadas como lo establece la Ley.

Por tanto, para proteger la dignidad humana de su esposo, es necesario garantizar que la amparista mantenga estabilidad laboral, y que proceda su desvinculación como servidor público por causas justificadas.

En virtud de lo expresado por esta Máxima Corporación de Justicia, resulta oportuno señalar que, la violación al Debido Proceso, ocurre cuando se desconocen o pretermiten trámites esenciales del Proceso que, efectivamente, conlleven a la indefensión de los derechos de cualquiera de las partes.

Aunado a ello, la Garantía del Debido Proceso comprende tres (3) derechos, a saber: el Derecho a ser juzgado por Autoridad competente; el **Derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes**; y el Derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria; por ello se asegura que se trata de una institución garantizadora de los Derechos Fundamentales.

Esta Corporación de Justicia ha reconocido “...que como parte del debido proceso las partes gozan de una serie de garantías procesales como lo son: la oportunidad de acceder válidamente a los tribunales de justicia y obtener una decisión o resolución judicial en base a lo pedido; ser juzgados en un proceso previamente determinado por la Ley y por motivos o hechos definidos con anterioridad; ser escuchado en el proceso, la posibilidad de aportar pruebas lícitas y contradecir las de la contraparte; derecho a obtener resoluciones debidamente motivadas y hacer uso de los medios de impugnación que otorga la ley, de tal manera que puedan hacer valer sus derechos o ejercer los mecanismos de defensa legalmente establecidos”<sup>2</sup>.

En este sentido, debemos destacar, que en el negocio jurídico en estudio, se vislumbra en los dos (2) supuestos antes mencionados, una vulneración del citado Principio, en detrimento de los Derechos Fundamentales de la señora **LINETT MOLINA DE AUSTIN**, por lo que, de conformidad con el Principio de Economía Procesal, no se hace necesario el examen de los demás artículos de la Constitución Política, ni las demás alegaciones expresadas en el libelo de la Acción de Tutela en estudio.

Frente a estas consideraciones, reitera el Pleno que se ha vulnerado el artículo 32 de nuestra Constitución Política, pues, al dejar sin efecto un nombramiento, en este caso de la amparista **LINETT MOLINA**, el Ministerio de Salud, **NO** procedió conforme a los trámites legalmente establecidos, pues, queda claro que la accionante se encontraba amparada por un fuero laboral que la protegía, por lo tanto, su condición no era de libre nombramiento y remoción.

Teniendo en cuenta, las consideraciones antes expuestas, confrontando lo expresado en esta Acción, con el contenido de la Ley N°. 42 del 27 de agosto de 1999, reglamentada por el Decreto Ejecutivo N°. 88 de 12 de noviembre de 2002, y modificada por la Ley N°. 15 de 31 de mayo de 2016, que incorpora el artículo 45-A, igualmente con la Ley N°. 59 del 28 de diciembre de 2005, modificada por

---

<sup>2</sup> Resolución Judicial del Pleno de la Corte de fecha 19 de noviembre de 2015.

la Ley N°. 25 del 19 de abril de 2018, así como con las normas constitucionales y convencionales que se arguyen vulneradas y demás alegaciones realizadas por el apoderado judicial de la amparista, estima el Pleno que, dentro de la presente causa, se ha acreditado la violación de las Garantías Fundamentales invocadas por la amparista.

Como consecuencia de lo anterior, la Demanda de Tutela Constitucional propuesta por el Licenciado Alfonso Enrique Rosas Castillo, en representación de **LINNETT MOLINA DE AUSTIN**, debe ser concedida, a lo que se procede de inmediato.

En virtud de lo antes expuesto, 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 interpuesta por el Licenciado Alfonso Enrique Rosas Castillo, en representación de **LINNETT MOLINA DE AUSTIN**, y **REVOCA** el **Decreto de Personal N°. 1771 de 31 de diciembre de 2019** y su Acto Confirmatorio, Resolución Administrativa N°. 1196 de 20 de octubre de 2020, emitidas por el Ministerio de Salud.

En consecuencia, **SE ORDENA** el Reintegro de la servidora pública **LINNETT MOLINA DE AUSTIN**, con cédula de identidad personal N°. 8-500-621, en el cargo de Asesor I, en el Ministerio de Salud o, en su lugar en un cargo que garantice iguales condiciones que las que mantenía en dicha posición; así como el pago de los salarios dejados de percibir, desde el día en que su nombramiento fue dejado sin efecto hasta el momento que se haga efectivo su reintegro.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**OLMEDO ARROCHA OSORIO  
MAGISTRADO**

**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**OTILDA V. DE VALDERRAMA  
MAGISTRADA**

**SECUNDINO MENDIETA  
MAGISTRADO**

**LUIS R. FÁBREGA S.  
MAGISTRADO  
CON VOTO RAZONADO**

**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS  
MAGISTRADA**

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO  
MAGISTRADA**

**YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL**