

ENTRADA N°. 83819-2021

ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTA POR LA LICENCIADA ENEREIDA BARRIAS, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE FRANCISCO JAVIER CRESPO MORENO, CONTRA EL DECRETO DE PERSONAL N°.802 DE 21 DE MAYO DE 2021, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

MAGISTRADO CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

REPÚBLICA DE PANAMÁ



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

Panamá, veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

La Licenciada Enereida Barrias, actuando en nombre y representación de **FRANCISCO JAVIER CRESPO MORENO**, presentó Acción de Amparo de Garantías Constitucionales contra el Decreto de Personal N°802 del 21 de mayo de 2021, proferido por el Ministerio de Educación.

I. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA DE AMPARO

La apoderada judicial del accionante, manifiesta que su representado se desempeñaba en el Ministerio de Educación como Secretario I, en la Escuela Bilingüe Hipólito Pérez Tello, Distrito de Chitré, Provincia de Herrera.

Relata que el día 1 de junio de 2021, el hoy accionante fue notificado del Decreto de Personal N°802 de 21 de mayo de 2021, mediante el cual se deja sin efecto su nombramiento. Prosigue señalando que disconforme con dicha decisión y haciendo uso de su mecanismo de defensa natural, anuncia y sustenta en

tiempo oportuno Recurso de Reconsideración, mismo que hasta la fecha no ha sido resuelto.

En ese orden de ideas, indica que el señor **FRANCISCO CRESPO MORENO** padece de una limitación visual, producto de un desprendimiento de retina desde el año 1997, condición que según aduce, se encuentra reportada y acreditada ante la oficina de Recursos Humanos del Ministerio de Educación, por lo tanto se encuentra amparado por la Ley 42 de 1999, sobre equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

Del mismo modo, señala que el activador constitucional padece una enfermedad crónica como lo es la Hipertensión Arterial, conforme consta en la certificación emitida por Médico Idóneo, situación que conforme a lo estipulado en la Ley 59 de 2005, lo salvaguarda con el Fuero por Enfermedad.

Así las cosas, señala que la actuación surtida por la Autoridad Administrativa, descrita en párrafos precedentes, violenta el artículo 32 de la Constitución Política y el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Respecto del artículo 32, apunta que *“Con la decisión de destitución de FRANCISCO JAVIER CRESPO MORENO, contenida en el Decreto de Personal N°802 del 21 de mayo de 2021, al no ceñirse a los trámites establecidos en la Ley N°25 del 19 de abril de 2018, se incumple con el procedimiento legal, con lo cual se viola flagrantemente la garantía constitucional del debido proceso contenida en el artículo 32 de nuestra Carta Magna.*

Esta infracción se da en Concepto de Violación Directa por Omisión.

El artículo 32 de la Constitución, establece el principio constitucional del debido proceso legal, el cual es de obligatoria observancia para todo funcionario incluyendo a los funcionarios con competencia en procedimientos administrativos, en el caso en particular se omitió el procedimiento establecido en la Ley N°25 del 19 de abril de 2018.”.

Sobre el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, indica que *“En el Decreto de Personal N°802 del 21 de mayo de 2021, se infringió el contenido del artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos al no garantizar el derecho a que una persona con discapacidad y con enfermedad crónica, se le haya destituido incumpliendo el procedimiento establecido en la Ley N°25 del 19 de abril de 2018, con lo cual el Estado panameño, no garantizó el derecho que tenía FRANCISCO JAVIER CRESPO MORENO.”*

De ahí que considere que el acto impugnado es violatorio de la Constitución Política.

II. DECISIÓN DEL PLENO

Corresponde en esta etapa procesal revisar si el libelo de Amparo promovido cumple con los requisitos necesarios para su admisibilidad.

Como punto de partida y con el objeto de establecer la procedibilidad de la Acción, debemos referirnos a los artículos 54 de la Constitución Política, 2615 y 2616 del Código Judicial, los cuales regulan la Figura del Amparo de Garantías Constitucionales y cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 54. Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.

El recurso de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales judiciales.”

“Artículo 2615. Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que la Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.

La acción de Amparo de Garantías Constitucionales a que se refiere este artículo, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales judiciales.

Esta acción de Amparo de Garantías Constitucionales puede ejercerse contra toda clase de acto que vulnere o lesione los derechos o garantías fundamentales que consagra la Constitución que revistan la forma de una orden de hacer o no hacer, **cuando por la gravedad e inminencia del daño que representan requieren de una revocación inmediata.**

La acción de amparo de garantías constitucionales podrá interponerse contra resoluciones judiciales, con sujeción a las siguientes reglas:

1. La interposición de la demanda de amparo no suspenderá la tramitación del proceso en que se dictó la resolución judicial impugnada o su ejecución, salvo que el tribunal a quien se dirija la demanda considere indispensable suspender la tramitación o la ejecución para evitar que el demandante sufra perjuicios graves, evidentes y de difícil reparación;

2. Sólo procederá la acción de amparo cuando se hayan agotado los medios y trámites previstos en la ley para la impugnación de la resolución judicial de que se trate;

3. En atención a lo dispuesto en los artículos 137 y 204 de la Constitución Política, no se admitirá la demanda en un proceso de amparo contra las decisiones jurisdiccionales expedidas por el Tribunal Electoral, la Corte Suprema de Justicia o cualquiera de sus Salas.”

“Artículo 2616. Son competentes para conocer de la demanda de amparo a que se refiere el artículo 50 (actual artículo 54) de la Constitución Política:

1. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por actos que procedan de autoridades o funcionarios con mando y jurisdicción en toda la República o en dos o más provincias;

2. Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, cuando se trate de actos que procedan de servidores públicos con mando y jurisdicción en una provincia; y

3. Los Jueces de Circuito, cuando se tratara de servidores públicos con mando y jurisdicción en un distrito o parte de él.

El conocimiento de estos negocios será de la competencia de los tribunales que conozcan de los asuntos civiles.” (el contenido entre paréntesis es nuestro).

Tal como queda de manifiesto, la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales puede ejercerse contra toda clase de actos definitivos de funcionarios públicos, que vulneren o lesionen los Derechos o Garantías Fundamentales que consagra nuestra Norma Primaria, cuando por la gravedad e inminencia del daño que representan requieren de una revocación inmediata.

Siendo ello así, tenemos que para que un acto pueda ser objeto de Amparo, debe reunir los siguientes requisitos:

- 1) **Que vulnere o lesione los derechos o garantías fundamentales previstos en la Constitución Política y en los Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos vigentes en la República.**
- 2) **Que no sea manifiestamente improcedente.**
- 3) Que cuando por la gravedad e inminencia del daño, se requiera una revocación inmediata.
- 4) Que se hayan agotado los medios y trámites previstos en la Ley para la impugnación de la Resolución Judicial que se trate.

Sobre el particular, debe destacarse que la doctrina de este Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado que **el Amparo constituye una instancia extraordinaria establecida para la garantía de los Derechos Fundamentales previstos en la Constitución Política**, por tanto, **este tipo de Acción debe fundamentarse en una auténtica violación de un Derecho Fundamental; cumplir con las formalidades generales y específicas previstas en la Constitución Política y el Código Judicial, y; observar los presupuestos delineados en la Jurisprudencia de esta Corporación de Justicia**. Así es consultable, entre otros, el Fallo de 26 de agosto de 2004, que a su letra dice:

“Estima la Corte oportuno expresar que el Amparo de Garantías Constitucionales es una acción extraordinaria, especialísima, prevista en el artículo 50 (actual artículo 54) de la Constitución Nacional, que ha sido instituida como un mecanismo de protección contra toda clase de actos u órdenes (positivas o negativas) emanadas de servidores públicos que

violen derechos y garantías consagrados en la Carta Fundamental, cuando por la gravedad del daño que representan requieren de una revocación inmediata.

Dada la excepcionalidad de esta acción, atribuible precisamente a la naturaleza de los derechos que tiende a proteger, es que el legislador estableció ciertos requisitos o presupuestos de procedibilidad con el ánimo de regular el adecuado y efectivo uso de la misma.

La acción de amparo no constituye un medio alternativo u opcional del que dispone el afectado por una orden emanada de un funcionario público que viole derechos y garantías consagradas en la Constitución, es decir, que no queda a discreción del afectado la utilización de la vía legal o la constitucional, sino que existe preferencia de aquella sobre ésta...” (El resaltado y contenido entre paréntesis es nuestro).

Sobre el Debido Proceso.

Ahora bien, como quiera que el accionante interpone la Acción de Amparo de Garantías Fundamentales objeto de nuestro estudio, fundamentándola 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.

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 Tribunal han prohiado 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 se desempeña procurando el acceso a la jurisdicción a través de 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, y 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.

El reconocido procesalista Jorge Fábrega Ponce¹, destacó que la jurisprudencia ha llenado de contenido la Garantía del Debido Proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

¹ En su obra, Instituciones de Derecho Procesal Civil.

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.

Así mismo, 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.

Vale la pena además, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez², quien nos anota que *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes.”*

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,

² Obra: Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239.

sin importar su naturaleza, de 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.

En ese sentido, 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 efectiva³ ante Tribunal competente, siendo procedente en aquellos casos la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales.**

Sobre la Admisibilidad de la Acción.

Con el objeto de decidir sobre la admisibilidad del Amparo, se procede a examinar si su libelo cumple con los requisitos formales consignados en las normas a las que nos hemos referido anteriormente.

En ese contexto, se observa de los hechos de la Demanda, que la disconformidad del amparista recae en el hecho que, desde su óptica, se le desvinculó del Ministerio de Educación, sin tomar en cuenta que a éste se encontraba amparado con el Fuero por Enfermedad previsto en la Ley 59 de 2005, *“Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.”*; y con el Fuero por Discapacidad, contemplado en Ley 42 de 1999, *“Por*

³ 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.

la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”.

Ahora bien, al hacer la respectiva confrontación de los cargos de infracción expuestos por la accionante y las actuaciones surtidas en la etapa administrativa, no se evidencia, a prima facie, la vulneración de derechos o garantías fundamentales previstas en la Constitución Política y en los Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos vigentes en la República.

Señalamos lo anterior, en virtud que este Pleno, al realizar el estudio correspondiente a la presente causa, advierte enseguida que **las dos (2) certificaciones** que buscan sustentar el padecimiento del demandante, por una parte, de la enfermedad crónica y, por la otra, de la discapacidad, y que reposan a fojas 10 y 11 del Expediente Judicial, **fueron emitidas el 6 de agosto de 2021 y el 11 de agosto de 2021, es decir, con posterioridad a la fecha de expedición y notificación del Decreto desvinculatorio que se impugna ante este Máximo Tribunal de Justicia.**

Por otra parte, **tampoco consta que dichas certificaciones hayan sido presentadas oportunamente ante el Ministerio de Educación, pues no poseen el respectivo sello de recibido de la Autoridad Nominadora.**

En estos términos, tenemos que las piezas procesales puestas a nuestro conocimiento no permiten establecer que la Autoridad demandada tuviera conocimiento sobre el padecimiento de la enfermedad crónica y la discapacidad que aduce experimentar **FRANCISCO JAVIER CRESPO MORENO**, previo a la emisión del acto que se acusa de violatorio de la Constitución Política, pues, recalcamos, las dos (2) certificaciones presentadas por el accionante tendiente a poner en conocimiento del padecimiento de la referida enfermedad crónica y la discapacidad, son de fechas posteriores a la expedición del acto administrativo

que resuelve su desvinculación; ni mucho menos consta que estas hayan sido aportadas ante la Entidad.

De esta forma, es de importancia dejar sentado que conforme a sostenida Jurisprudencia de este Pleno de la Corte Suprema de Justicia⁴, **no es ante esta instancia que deben aportarse los elementos probatorios para poner en conocimiento del padecimiento de una enfermedad crónica involutiva y/o degenerativa** que produzca discapacidad laboral, para considerarse amparado por la protección laboral que brinda la Ley 59 de 2005⁵, ni para acreditar la discapacidad conforme a la Ley 42 de 1999, **sino que ellos deben presentarse ante la propia Entidad y antes de la fecha que se perfeccione la desvinculación**. De ahí que no puede alegarse una infracción a un Derecho o Garantía Fundamental cometida por un funcionario, si éste desconoce la condición o hecho amparado por la Ley.

Esbozado lo que antecede, corresponde reiterar que esta acción constitucional está encaminada a evitar o enmendar la presunta transgresión de los derechos o garantías fundamentales que han sido lesionados, vulnerados, menoscabados o alterados por actos de servidores públicos, presupuestos que hacen que el Amparo de Garantías Constitucionales se constituya en una acción de naturaleza extraordinaria y no sea una instancia más dentro del Proceso dentro del cual se propone.

En ese contexto, de conformidad con el artículo 54 de la Constitución Política y 2615 del Código Judicial, es necesario que el acto que se acusa a través de esta Acción, debe, por lo menos a prima facie, inferir una potencial transgresión de los derechos y garantías fundamentales aducidos como infringidos, que pueda justificar su inmediata revocación, situación ésta que no se configura en el presente caso.

⁴ Ver, entre otras, la Sentencia de 10 de febrero de 2021, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

⁵ Modificada por la Ley 25 de 2018.

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, a prima facie, que el acto demandado revista la apariencia de haber afectado Garantías Fundamentales que requieran ser tuteladas a través de esta vía constitucional.

En consecuencia, se desprende que las circunstancias advertidas impiden que la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales propuesta sea admitida, y en estos términos se pronunciará esta Corporación de Justicia.

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 ADMITE** la Acción de Amparo de Garantía presentada por la Licenciada Eneida Barrias, actuando en nombre y representación de **FRANCISCO JAVIER CRESPO MORENO**, contra el Decreto de Personal N°802 del 21 de mayo de 2021, proferido por el Ministerio de Educación.

Notifíquese;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO

OTILDA V. DE VALDERRAMA
MAGISTRADA

MARIBEL CORNEJO BATISTA
MAGISTRADA

**SECUNDINO MENDIETA
MAGISTRADO**

**LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA**

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA**

**YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**