

ENTRADA No. 533-20

ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE CANDANEDO, JARAMILLO & WALKER, ACTUANDO EN REPRESENTACIÓN DE **RIGOBERTO LÓPEZ PÉREZ**, CONTRA DEL DECRETO PERSONAL No. 938 DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2019, 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, trece (13) de enero de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales presentada por el Licenciado Rafael Augusto Candanedo Santamaría, de la Firma Forense Candanedo, Jaramillo & Walker, en nombre y representación de **Rigoberto López Pérez**, en contra del Decreto de Personal No. 938 de 25 de noviembre de 2019, emitido por el Ministerio de Educación.

ACTO IMPUGNADO EN AMPARO

Como hemos adelantado, el acto impugnado lo constituye el Decreto de Personal No. 938, proferido por el Ministerio de Educación, a través del cual se resolvió en su parte medular lo siguiente:

“Artículo primero: Dejar sin efecto el nombramiento del servidor público RIGOBERTO LÓPEZ PÉREZ, con cédula de identidad personal No. 9-153-577, en el cargo de Celador, Código No. 9063060, Posición No. 28780, Salario Mensual de B/. 600.00., con cargo a la Partida No. 0.07.0.2.001.02.04.001 en la Esc. Bilingüe Agustín Pérez Colmenares, contenido en el Decreto de Personal No. 849 de 1 de septiembre de 2015.”

I. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA DE AMPARO

El apoderado legal del amparista, planteó que su representado fue notificado el día 11 de diciembre de 2019, del Decreto de Personal No. 938 de 25 de noviembre de 2019, antes referido, a través del cual se resuelve dejar sin efecto su nombramiento. Manifiesta que en término procesal oportuno, presentó Recurso de Reconsideración en contra de dicho acto administrativo; no obstante, a la fecha de presentación de la Acción no había sido resuelto.

Indica, que la Resolución en cuestión, violentó el artículo 17, en concordancia con el 32 de la Constitución Política, toda vez que a su representado no se le garantizó el Debido Proceso, puesto que la autoridad nominadora no tramitó en su contra Proceso Disciplinario que derivara en la destitución hoy impugnada.

Así mismo, señala que el acto administrativo a través del cual se destituye a su representado, careció de motivación, en virtud que, desde su óptica, no se le informan las causas que produjeron la desvinculación, remitiéndose en las motivaciones del mismo a las facultades discrecionales de la autoridad nominadora.. En este sentido, arguye que la explicación vertida en el precitado Decreto, riñe con el contenido del artículo 300 de la Constitución Política que manifiesta que la remoción de los servidores públicos no será potestad discrecional de ninguna autoridad.

Por su parte, advierte que el acto administrativo fue dictado con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales, incumpliendo de esa manera lo contemplado en el numeral 4 del artículo 52 y el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, por cuanto no se demostró la comisión de una falta administrativa previo a la desvinculación del señor Rigoberto López, ni tampoco se motivó en debida forma la Resolución impugnada.

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 procebilidad 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).

De lo expuesto por las disposiciones legales citadas anteriormente, se desprende que 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 Fundamental y 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.

Es por ello, 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 que consagra la Constitución.
- 2) Que revistan la forma de una orden de hacer o no hacer.
- 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 sustentarse 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, en 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 la Admisibilidad de la Acción.

A. Prescendencia de la gravedad e inminencia del daño.

Así las cosas, tal como se desprende de la Acción de Amparo, en esta oportunidad se acusa la transgresión de Garantías Individuales con la expedición

del Decreto de Personal No. 938 de 25 de noviembre de 2019, notificado el 11 de diciembre de 2019, mediante el cual se resuelve dejar sin efecto el nombramiento del ensayante en el Ministerio de Educación.

En tal sentido, este Tribunal Constitucional reitera que tanto la Ley como la Jurisprudencia han establecido los presupuestos necesarios que debe reunir toda Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, siendo una de ellos la gravedad e inminencia sobrevenida por la conculcación de los derechos fundamentales alegados. Este aspecto supone una importancia extrema, puesto que el objeto que cumple la interposición de este tipo de Acciones responde a un perjuicio ocasionado por un daño que se supone cercano y sobreviniente.

Sobre el tema abordado, el autor panameño Ramiro A. Esquivel Morales¹ ha sostenido:

"Uno de los elementos fundamentales del amparo, es la existencia de un daño grave e inminente, que requiere una revocación inmediata, "el concepto de inminencia refleja la calidad de algo que amenaza o está para suceder prontamente. Por su parte, gravedad supone una importancia extrema. Analizados estos conceptos en el contexto del artículo 2606 (hoy 2615), se desprende que solamente son susceptibles de atacarse a través de la vía procesal de Amparo aquellas órdenes que cumpliendo con los otros requisitos exigidos, representan un daño cercano, sobreviviente, no un daño remoto o que ya hubiese surtido sus efectos."

Tal como ha quedado expuesto, un requerimiento que debe tomarse en cuenta para la admisibilidad de esta vía procesal de carácter extraordinario recae en la existencia del elemento fundamental de urgencia en la protección del Derecho Constitucional que se estima violado, mismo que se encuentra íntimamente ligado con un término definitivo razonable dentro del cual deban interponerse este tipo de causas.

En ese contexto, debemos anotar que si bien, no existe un término puntual en nuestro ordenamiento positivo para la interposición de Acciones de Amparo, su

¹En su obra Acciones y Recursos Extraordinarios Manual Teórico Práctico, Panamá, 1999; Editorial Mizrachi & Pujol, S. A., 299 p., Pág. 47.

propia naturaleza y el propósito que se persigue con ellas, consignado tanto en el artículo 54 de la Constitución y en 2615 del Código Judicial, ambos previamente citados, han llevado a que la Corte, a través de sus pronunciamientos, estime como tiempo perentorio para su presentación, el lapso de tres (3) meses desde el momento que el ensayante es notificado de la Acción objeto de la impugnación.

No obstante, cabe destacar que el período jurisprudencial de tres (3) meses para la interposición de la Acción de Amparos no es absoluto, en virtud que este Pleno ha admitido en múltiples ocasiones acciones habiendo precluido este plazo, siempre y cuando la inacción del amparista obedezca a motivos que sean ajenos a su control y se encuentren debidamente acreditados, en aquellos casos en que la afectación, lesión, alteración, amenaza o restricción del algún derecho fundamental haya persistido.

En esta línea y para comprender con mayor amplitud el tema de la gravedad e inminencia del daño como requisito indispensable para la procedencia de la Acción de Amparo de Derechos Fundamentales, resulta oportuno traer a colación algunos pronunciamientos que al respecto ha vertido la Corte Suprema de Justicia. Así, nos referimos a los Fallos citados a continuación:

Sentencia de 27 de marzo de 2012

"De otra parte, en cuanto al requisito de la gravedad e inminencia del daño, se constata que el acto atacado en sede constitucional, esto es la Sentencia No. 40, fue proferida el 28 de septiembre del 2011 (fs.6), por lo que han transcurrido tres (3) meses y días desde la expedición del acto atacado, toda vez que el amparista no aporta prueba que acredite otra fecha del conocimiento de la sentencia en tiempos recientes. En materia de amparo no es posible practicar pruebas, razón por la cual las partes, entiéndase el amparista debe aportar los elementos que comprueben esa condición; siendo que el amparo fue presentado el 4 de enero de 2012, fecha a la cual han transcurrido más de tres meses desde la expedición del acto, adoleciendo así del requisito de gravedad e inminencia del daño, el cual ha sido interpretado por la Corte Suprema de Justicia, indicando que para que concurra esta condición, debe el interesado acudir prontamente a la justicia, pues el retardo en la activación del aparato judicial, demuestra la ausencia de un daño inminente.

En efecto, en reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en Acuerdo del Pleno de 12 de junio de 2008, se señaló que el criterio adoptado concerniente al requisito de gravedad e inminencia del daño, es que el amparista *tiene 3 meses para presentar el libelo de amparo*, de no hacerlo dejaría de revestir esas cualidades, pues se entiende que ante una amenaza grave, real e inminente, se debe acudir prontamente a lograr restituir o impedir el daño, que pudiera acarrear derivado de la orden de hacer o de no hacer violatoria de las garantías constitucionales fundamentales, tuteladas en nuestro ordenamiento constitucional. Sobre el tema es posible consultar las Sentencias de 16 de marzo de 2009 y de 5 de julio de 2010, entre otras." (El resaltado es nuestro).

Sentencia de 16 de diciembre de 2013

"Es preciso señalar que esta Corporación de Justicia no considera en esta ocasión que estemos frente a una acción de amparo que pueda ser admitida, porque como se señaló anteriormente, a pesar que el amparista aduce entre otras cosas que quedó en indefensión por no habersele nombrado oportunamente un defensor de oficio, pero pierde de vista que la fecha en la que se dictó la resolución demandada supera con creces los tres (3) meses que la jurisprudencia establece para la interposición de la presente acción constitucional, y que definitivamente hace considerar la pérdida de la gravedad e inminencia del daño por lo que requiere una revocación inmediata. (El resaltado es nuestro).

Igualmente, hay que tener claro que para contabilizar, si se mantiene la gravedad e inminencia del daño, es necesario tomar en cuenta la fecha en la cual fue notificada la persona que interpone el amparo o el momento en que tiene conocimiento de la expedición del acto demandado."

Sentencia de 26 de septiembre de 2019

"Al revisar el proceso que desatamos, observamos que el libelo de Amparo permite comprobar que el recurrente no hizo alusión a ninguna circunstancia de trascendencia que justifique, por qué no promovió su acción dentro de un lapso de tiempo razonable, que estimamos de tres meses para la gravedad e inminencia del daño, evidenciándose la falta de gravedad en la necesidad de protección de los derechos constitucionales, al invocar este mecanismo de tutela de los derechos fundamentales." (El resaltado es nuestro).

Habiendo conceptuado lo anterior, debemos indicar que del correspondiente análisis del Expediente, se desprende que el censor constitucional presentó su Acción luego de transcurrido un lapso mucho mayor al término de tres (3) meses que contempla la jurisprudencia para que se mantenga la gravedad e inminencia del daño.

Lo anterior es así, dado que, como ya hemos señalado, el acto administrativo recurrido, es decir, el Decreto de Personal No. 938 de 25 de noviembre de 2019, le fue notificado al ensayante el 11 de diciembre de 2019, y no fue hasta el 13 de agosto de 2020, cuando se presentó el Amparo de Garantías Constitucionales sometido a nuestra consideración, con lo cual se comprueba que el mismo fue interpuesto más de ocho (8) meses después de la fecha en que el actor se supo conocedor del precitado acto administrativo; situación que, reiteramos, evidencia que ha precluido en exceso el término con el que contaba para su presentación.

No sobra agregar que tampoco el amparista manifestó, ni mucho menos acreditó, la existencia de alguna circunstancia exógena y no atribuible a su persona, que le permitieran justificar la tardía interposición de la presente causa.

Y es que, reiteramos que el término jurisprudencial de tres (3) meses, no es absoluto, siempre y cuando la inacción del amparista obedezca a motivos determinables ajenos a su control, y que éste los acredite, demostrando que persiste la afectación, lesión, alteración, amenaza o restricción de algún derecho fundamental².

No obstante, en el presente proceso constitucional, la lectura del libelo de Amparo permite comprobar que el recurrente no hizo alusión a circunstancia de trascendencia que justifique por qué no promovió su acción dentro de un lapso de tiempo razonable, evidenciándose la falta de urgencia en la necesidad de protección de los derechos constitucionales, máxime cuando también poseía a su disposición otro mecanismo para la reclamación del derecho subjetivo que considera infringido,

² Cfr. Sentencia del Pleno de 28 de abril de 2010

con lo cual ha quedado demostrado la inexistencia de la característica de inminencia del daño, propia de este tipo de procesos.

Las circunstancias expuestas, nos llevan a concluir que para el momento en que el ensayante interpuso el Amparo, se había perdido la gravedad y, sobre todo la inminencia del daño, requisito esencial para que éste prospere; motivo por el cual, no resulta procedente que a la Acción sea admitida y en estos términos se pronunciará el Pleno.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones expuestas, 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 el Licenciado Rafael Augusto Candanedo Santamaría, de la Firma Forense Candanedo, Jaramillo & Walker, en nombre y representación de **Rigoberto López Pérez**, en contra del Decreto de Personal No. 938 de 25 de noviembre de 2019, emitido por el Ministerio de Educación.

Notifíquese;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO
Con salvamento de voto

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARIBEL CORNEJO BATISTA
MAGISTRADA

**HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
MAGISTRADO**

**LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA**

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA
Con salvamento de voto**

**YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**