

ENTRADA No. 105595-2021

ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE CANDANEDO, JARAMILLO & WALKER, ABOGADOS, ACTUANDO EN REPRESENTACIÓN DE **ALFREDO OSSA CONCEPCIÓN**, CONTRA DEL **DECRETO DE RECURSOS HUMANOS No. 18 DE 14 DE ABRIL DE 2021 Y SU ACTO CONFIRMATORIO CONTENIDO EN LA RESOLUCIÓN No. 404 DE 26 DE JULIO DE 2021, AMBOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EMITIDOS POR EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.**

MAGISTRADO CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

P L E N O

Panamá, seis (06) de diciembre 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 la Firma Forense Candanedo, Jaramillo & Walker, Abogados, en nombre y representación de **ALFREDO OSSA CONCEPCIÓN**, en contra del Decreto de Recursos Humanos No. 18 de 14 de abril de 2021 y su acto confirmatorio contenido en la Resolución No. 404 de 26 de julio de 2021, ambos actos administrativos emitidos por el Ministerio de Desarrollo Social.

I. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA DE AMPARO

Los apoderados judiciales del amparista, manifiestan que su representado laboraba en el Ministerio de Desarrollo Social, en el cargo de Administrador I, hasta el día 12 de julio de 2021, fecha en la que fue notificado del contenido del Decreto de Recursos Humanos No. 18 de 14 de abril de 2021, mediante el cual se

dejó sin efecto su nombramiento, con base a que, según se afirma en el referido acto administrativo, **ALFREDO OSSA CONCEPCIÓN** es un funcionario de libre nombramiento y remoción al no haber sido incorporado al régimen de Carrera Administrativa.

Señala, que ante su disconformidad con dicha Resolución, éste presentó en tiempo oportuno, Recurso de Reconsideración, mismo que fue resuelto por conducto de la Resolución No. 404 de 26 de julio de 2021, proferida por el Ministerio de Desarrollo Social, mediante la cual se decidió confirmar en todas sus partes el acto administrativo primigenio.

En este orden de ideas, arguyen que su representado padece de Condromalacia Patelar Bilateral y es del conocimiento del Ministerio de Desarrollo Social, desde hace seis (6) meses antes de la notificación de desvinculación del cargo que le hiciera el Ente Ministerial, ya que el día 15 de diciembre de 2020, presentó ante la Dirección de Recursos Humanos de dicha Entidad una Certificación expedida por un Médico General del Ministerio de Salud, en la que se consigna la enfermedad

Del mismo modo, señala que su poderdante al momento de interponer su Recurso de Reconsideración, aportó una certificación Médica de Radiología, en la que consta su diagnóstico médico de la enfermedad antes referida.

En ese contexto, arguye que su representado **ALFREDO OSSA CONCEPCIÓN**, fue destituido sin que mediara Proceso Disciplinario alguno, ni causas justificadas que motivaran la decisión impugnada, motivo por el cual, desde su óptica, se violentó el Debido Proceso Legal.

Así las cosas, arguye que la actuación surtida por la Administración, descrita en párrafos precedentes, violenta los artículos 17 y 32 de la Constitución Política; el artículo 8 de la Ley 15 de 1977, que aprueba la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 14 de la Ley 14 de 1976, que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Sobre la infracción al artículo 17 de la Carta Magna, manifiesta que *“Este artículo se ha violentado de manera **directa por omisión**, pues en él se consagra el principio ‘favor libertatis’, debido a que en caso de incertidumbre frente al acto acusado de violatorio de la Constitución Política, el Juez Constitucional debe optar por una interpretación de la norma Constitucional que ofrezca una garantía del respeto de los derechos de nuestra representada y que al acompañarlo con otras normas Constitucionales, específicamente en nuestro caso el artículo 32 y demás citados a lo largo del libelo de la demanda y que son de igual manera normas Constitucionales, por lo que deben interpretarse las normas Constitucionales a favor del Amparista, como ya se acaba de exponer y de no ser así conllevaría un desconocimiento del derecho o garantía Constitucional contenido en nuestra Constitución Política.”*

Respecto al artículo 32 Constitución Política y al artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, considera que fueron violados, toda vez que su representado fue desvinculado de la administración sin que se realizara el correspondiente Procedimiento Administrativo Sancionador, en el que se acreditara la comisión de una falta administrativa, que diera lugar a tal desvinculación. Aunado a ello, afirman que al momento de ser destituido no se le informaron las causas de su remoción, situación a que su vez contraviene el Principio de Motivación que deben tener los actos administrativos.

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

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 (143) y 204 (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 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 Desarrollo Social, sin tomar en cuenta que 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 sus modificaciones.

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 si bien, los apoderados judiciales del actor manifiestan la existencia de dos (2) certificaciones en las que supuestamente se consigna el padecimiento de **ALFREDO OSSA CONCEPCIÓN** de una enfermedad crónica, la realidad es que tales certificaciones no constan en el Expediente Judicial. Contrario a ello, solo se aporta una copia de una Hoja de Referencia que no reviste las características de una certificación médica.

Del mismo modo, debemos subrayar que en su libelo, los apoderados judiciales del actor manifiestan que éste presentó en término oportuno Recurso de Reconsideración con el que aportó la constancia respectiva del padecimiento de su enfermedad crónica; no obstante, tampoco consta que tal escrito haya sido presentado, pues su recibido no fue aportado, ni mucho menos la certificación que alegó haber acompañado a éste.

En estos términos, tenemos que las piezas procesales puestas a nuestro conocimiento no permiten crear la presunción, al menos a prima facie, que la Autoridad demandada tuviera conocimiento sobre el padecimiento de la enfermedad crónica y la discapacidad que aduce adolecer **ALFREDO OSSA CONCEPCIÓN**, previo a la emisión de los actos que se acusan de violatorios de la Constitución Política, pues, recalamos, no constan las dos (2) certificaciones médicas que adujo haber presentado el accionante ante el Ministerio de Desarrollo Social, con las cuales y según afirma, puso en conocimiento de dicha entidad del diagnóstico de la Condromalacia Paletar Bilateral que aduce padecer.

Es por ello, que no se cumple un importante presupuesto de admisibilidad, como la es que el acto acusado tenga la apariencia de afectar los derechos y garantías fundamentales de quien recurre, situación que no ocurre en este caso, dadas las circunstancias antes señaladas.

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.

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 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 deficiencias advertidas impiden que la Acción de Amparo de Garantías 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 Garantías Fundamentales presentada por la Firma Forense Candanedo, Jaramillo & Walker, Abogados, actuando en nombre y representación de **ALFREDO OSSA CONCEPCIÓN**, en contra del Decreto de Recursos Humanos No. 18 de 14 de abril de 2021 y su acto confirmatorio contenido en la Resolución No. 404 de 26 de julio de 2021, ambos actos administrativos emitidos por el Ministerio de Desarrollo Social.

Notifíquese;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO
CON VOTO RAZONADO

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**MARIBEL CORNEJO BATISTA
MAGISTRADA**

**HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
MAGISTRADO**

**LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**JUAN FRANCISCO CASTILLO
MAGISTRADO**

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA
CON SALVAMENTO DE VOTO**

**YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**