



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de mayo de 2018
C-035-18

Ingeniera
Zuleika S. Pinzón M.
Administradora General
Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá
Ciudad.

Referencia: Efectos de la Sentencia de Amparo en materia de Desvinculación

Señora Administradora:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante Nota No. AG-192-18, fechada 21 de marzo de 2018, y recibida en este Despacho el 26 de marzo de 2018, a través de la cual se nos consulta respecto a la viabilidad del pago de salarios caídos relacionado a un proceso de reintegro de un servidor público de dicha entidad, ordenado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en el cual, según la entidad, se determinó: “Conceder la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesta a favor del mismo, contra la Resolución Administrativa que lo destituyó de su cargo, emitida por el entonces Administrador General, Encargado, de esta entidad”.

En relación al contenido de su consulta, podemos inferir que está dirigida a obtener la interpretación de la Sentencia de noviembre de 2017, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de las funciones Jurisdiccionales encomendadas a esa Corporación, a través del numeral 2 del artículo 90 del Código Judicial, situación que no le está permitida a esta Procuraduría de la Administración, toda vez que ello constituiría una contravención al artículo 2 de la Ley 38 de 2000, el cual, expresamente le prohíbe a este Despacho actuar dentro del ámbito jurisdiccional.

Por consiguiente, al no versar la materia consultada sobre actuaciones de carácter administrativo, sino de aquellas actuaciones jurisdiccionales, dictadas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de facultades jurisdiccionales especiales, se colige que la consulta formulada escapa del ámbito jurídico administrativo que le atañe a la Procuraduría de la Administración.

No obstante, con fundamento a la atribución constitucional que nos otorga el numeral 5 de su artículo 220, de servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos, y teniendo en cuenta que es una institución administrativa quien nos eleva la consulta, esta Procuraduría estima oportuno externar algunas consideraciones generales en lo concerniente a la figura del amparo de garantías constitucionales, en especial a aquellos que llevan intrínseca la orden de reintegrar a funcionario previamente destituido.

En este orden de ideas, debemos indicar que, según como la entidad consultante manifiesta, la parte resolutive de la Sentencia de noviembre de 2017, mediante la cual se resuelve la acción de amparo de garantías constitucionales propuesta por el servidor público objeto de la presente consulta, señaló: “*Conceder* la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesta a favor del mismo, contra la Resolución Administrativa que lo destituyó de su cargo, emitida por el entonces Administrador General, Encargado, de esta entidad”.

Como se aprecia, **el citado pronunciamiento judicial no reconoce al amparista el derecho a recibir el pago de salarios caídos**, es decir, los salarios dejados de percibir desde la fecha de su separación del cargo, hasta el momento en que efectivamente fueron reintegrados.

Ahora bien, como quiera que en la consulta formulada se planteó la posibilidad de que la concesión de un Amparo de Garantías Constitucionales en materia de desvinculación llevaba implícito el reconocimiento de todo lo pedido en dicha Acción, consideramos necesario abordar brevemente esta figura y los efectos que posee la Sentencia de Amparo, a la luz de la Doctrina y nuestra legislación.

En este orden de ideas, tenemos que la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, es un mecanismo o instrumento jurídico de protección, reconocido a toda persona contra la cual, al haberse proferido o expedido o se pretenda ejecutar o se ejecute una orden de hacer o no hacer en su contra y que haya sido emitida por un servidor público, la cual va en detrimento, menoscabo, infracción de sus derechos constitucionales, le va a permitir solicitar o pedir que la misma sea revocada ya sea a petición suya o de cualquier otra; tutela que se hará efectiva a través o mediante un procedimiento sumario y de conocimiento o competencia de los tribunales judiciales.¹

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 54 de la Constitución Política, 2615 y 2616 del Código Judicial, la acción de amparo de garantías constitucionales puede ejercerse contra toda clase de actos definitivos de funcionario público con mando y jurisdicción 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.

Sobre el particular, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en materia de amparos ha señalado:

¹ GÓNZALEZ MONTENEGRO, Rigoberto citado por RODRÍGUEZ MUÑOZ, Omar Cadul. La Demanda de Amparo de Garantías Constitucionales, Universal Books, Panamá, 2006, pág. 17-18.

“Con la acción constitucional de amparo de garantías constitucionales, se busca restaurar la transgresión de derechos reconocidos a nivel constitucional sin mayores formalidades para quien recurre al tribunal constitucional.”²

Señalado lo anterior, nos referiremos ahora a los efectos de la sentencia que concede el Amparo de Garantías Constitucionales. En este sentido, de acuerdo a la doctrina, el efecto de la concesión de un amparo debe restituir al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

En opinión del autor Germán Eduardo Baltazar Torres Robles³, el efecto del amparo debe cumplir “La obligación de reparar a las víctimas cuando se ha concluido que existe una violación a los derechos humanos de aquéllas, es una de las fases imprescindibles en el acceso a la justicia. Así pues, cuando existe una violación de derechos humanos, el sistema de justicia debe ser capaz de reparar el daño realizado por parte de las autoridades.”

En tal sentido, la reparación ideal luego de una violación de Derechos Humanos es la entera restitución a la víctima, la cual consiste en restablecer la situación antes de la violación. Para mayor claridad de lo recién abordado, procederemos a citar extracto de su obra “Efectos de la Sentencia que Concede el Amparo: La Reparación Integral de las Violaciones a Derechos Humanos”, que a su letra dice:

“Por lo anterior, una sentencia que concede el amparo a una persona debe precisar dentro de sus efectos la reparación integral de la violación a sus derechos humanos, considerando los siguientes elementos:

1) La restitución, que consiste en medidas que permitan devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos humanos. A esto se refiere la Ley de Amparo al precisar que las cosas regresen al estado que guardaban antes de la violación, lo que incluye:

- a) Restablecimiento de la libertad, en caso de secuestro o desaparición forzada.
- b) Restablecimiento de los derechos jurídicos.
- c) Restablecimiento de la identidad.
- d) Restablecimiento de la vida y unidad familiar.
- e) Restablecimiento de la ciudadanía y de los derechos políticos.
- f) Regreso digno y seguro al lugar de residencia.
- g) Reintegración en el empleo.**
- h) Devolución de todos los bienes o valores de su propiedad que hayan sido incautados o recuperados por las autoridades, incluyendo sus frutos y accesorios, y si no fuera posible, el pago de su valor actualizado.” (El resaltado y subrayado es nuestro).

² Texto citado en las siguientes sentencias: Resolución de 10 de abril de 2008; Resolución de 4 de julio de 2012; Resolución de 30 de abril de 2013, todas ellas proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

³ Obra: Efectos de la Sentencia que Concede el Amparo: La Reparación Integral de las Violaciones a Derechos Humanos.

Tal como ha quedado expuesto, la concesión de una demanda de amparo persigue el objeto de devolver a la víctima la condición que mantenía anterior a la violación de sus derechos humanos, por lo que, en materia de reintegro, dicha restitución de derecho la constituye la reintegración en el empleo.

En concordancia con lo anteriormente anotado, podemos indicar que existe reiterada jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia Corporación de Justicia, en materia de amparos de garantías constitucionales, en las que se procedió a conceder el amparo en los mismos términos que la resolución objeto de la presente consulta. En todos estos fallos se ordenó el reintegro, sin contemplar el reconocimiento de salarios caídos.

Un ejemplo de esta jurisprudencia es la que se enlista a continuación:

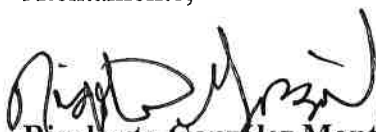
1. **ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PROPUESTO POR LA LICENCIADA ELSY BENIGNA HERRERA, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, CONTRA LA ORDEN DE HACER CONTENIDA EN LA ACCIÓN DE RECURSOS HUMANOS NO. 173-12 DE 16 DE MARZO DE 2012, "POR LA CUAL SE RESUELVE DESTITUIR DEL CARGO DE ABOGADA A ELSY BENIGNA HERRERA, DICTADA POR EL DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES. PONENTE: HARLEY J. MITCHELL D PANAMÁ, TRES (03) DE JULIO DE DOS MIL CATORCE (2014).**
2. **ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍA PROPUESTA POR MAYRA SAMUDIO DE CASTILLO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LESLIE SAMUDIO PATIÑO CONTRA LA RESOLUCIÓN NO. 199-10/DG/DAJ/ DE 19 DE MAYO DE 2010, PROFERIDA POR LA DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE CULTURA (INAC).- PONENTE: HARLEY J. MITCHELL D. PANAMÁ, VEINTINUEVE (29) DE MARZO DE DOS MIL ONCE (2011).**
3. **ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTO POR EL LICDO. ALFONSO ELIAS MONTOYA RODRÍGUEZ EN REPRESENTACIÓN DE ALFONSO MONTOYA PINILLO EN CONTRA DE LA ORDEN DE HACER PROFERIDA POR LA RESOLUCIÓN 103-09 DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2009 DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS.- PONENTE . JERÓNIMO E. MEJIA E. - PANAMÁ, ONCE (11) DE OCTUBRE DE DOS MIL DIEZ (2010).**
4. **ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTO POR LA FIRMA DE ABOGADOS RODRIGUEZ-ROBLES & ESPINOSA, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DEL SEÑOR JAIME LAMARK CARLES, CONTRA EL DECRETO DE LA**

GERENCIA GENERAL DEL BANCO NACIONAL DE PANAMÁ NO. 2015 (51010-1800) 33 DEL 12 DE OCTUBRE DE 2015, EMITIDO POR EL GERENTE EJECUTIVO DE RECURSOS HUMANOS DEL BANCO NACIONAL DE PANAMÁ. PONENTE CECILIO CEDALISE RIQUELME. PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS (2016).

5. ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTO POR EL LICENCIADO RAÚL GARCÍA C., EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE ERIC BERNARDO AGUILAR URIETA, CONTRA EL RESUELTO DE PERSONAL NO. 903 DE 10 DE MARZO DE 2016, EMITIDO POR LA MINISTRA DE EDUCACIÓN, PROFESORA MARCELA PAREDES DE VÁSQUEZ. PONENTE: CECILIO CEDALISE RIQUELME. PANAMÁ, OCHO (8) DE MAYO DE DOS MIL DIECISIETE (2017).

Así las cosas, podemos señalar que la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales se ubica dentro del ordenamiento jurídico panameño, como un auténtico y genuino remedio constitucional del que dispone la persona para recabar ante un Tribunal específico, el reconocimiento, restitución, reintegro y satisfacción de un derecho fundamental tutelable frente a actos prohijados por un dignatario de la administración pública que contenga una ofensa o amenaza a esas prerrogativas, al tiempo que se constituye en un fidedigno instrumento de resguardo de garantías fundamentales. De ahí a que la concesión del amparo de garantías constitucionales tiene por objeto restituir al particular en los derechos humanos que han sido violados, y no necesariamente se debe interpretar como la reintegración íntegra de las pretensiones de un demandante, aunado a que el fallo debe ejecutarse en los precisos términos en que fue dictado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/skdf

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*