

**INSTANCIA:** PRIMERA

**PROVINCIA:** PANAMÁ

**TIPO DE NEGOCIO:** AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES COMO TRIBUNAL DE INSTANCIA Y EN SEDE APELACIÓN

**NÚMERO DE NEGOCIO:** 1249672023

**FECHA DE NEGOCIO:** 24-11-2023

**JERARQUÍA:** CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**MATERIA:** PLENO

**DEPENDENCIA JUDICIAL:** CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - DESPACHO DE LA MAGISTRADA MIRIAM YADIRA CHENG ROSAS - PANAMÁ

**NÚMERO DE RESOLUCIÓN:** ---

**FECHA DE RESOLUCIÓN:** 22-01-2024

**FECHA DE EJECUTORÍA:** 27-02-2024

**RAMA DEL DERECHO:** DERECHO CONSTITUCIONAL

**DECISIÓN:** NO ADMITE

**MAGISTRADOS**

Nombre: MIRIAM YADIRA CHENG ROSAS

Rol: PONENTE

Decisión al Firmar: ESTOY DE ACUERDO

Nombre: MARIBEL CORNEJO BATISTA

Rol: LECTOR 1

Decisión al Firmar: ESTOY DE ACUERDO

Nombre: JUAN FRANCISCO CASTILLO CANTO

Rol: LECTOR 2

Decisión al Firmar: ESTOY DE ACUERDO

Nombre: MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

Rol: LECTOR 3

Decisión al Firmar: ESTOY DE ACUERDO

Nombre: ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

Rol: LECTOR 4

Decisión al Firmar: ESTOY DE ACUERDO

Nombre: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

Rol: LECTOR 5

Decisión al Firmar: ESTOY DE ACUERDO

Nombre: OLMEDO ARROCHA OSORIO

Rol: LECTOR 6

Decisión al Firmar: ESTOY DE ACUERDO

Nombre: CECILIO CEDALISE RIQUELME

Rol: LECTOR 7

Decisión al Firmar: ESTOY DE ACUERDO

Nombre: MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

Rol: LECTOR 8

Decisión al Firmar: ESTOY DE ACUERDO

**RESUMEN**

ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PRESENTADA POR EL LICENCIADO MOISÉS ENRIQUE MARTÍNEZ CAMPOS, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA SEÑORA DEYRA DAMARIS BARRIOS ORTEGA, CONTRA LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA NO. 318 DEL 14 DE JUNIO DE 2023, Y SU ACTO CONFIRMATORIO CONTENIDO EN LA RESOLUCIÓN NO. 2023-45 DE 10 DE AGOSTO DE 2023, AMBAS EMITIDAS POR LA DIRECCIÓN DE LA LOTERÍA NACIONAL DE BENEFICENCIA.

# RESOLUCIÓN



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO

PANAMÁ, VEINTIDÓS (22) DE ENERO DE DOS MIL VEINTICUATRO (2024).

EXP. 124967-2023

MAGISTRADA

PONENTE: MIRIAM YADIRA CHENG ROSAS

ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PRESENTADA POR EL LICENCIADO MOISÉS ENRIQUE MARTÍNEZ CAMPOS, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA SEÑORA DEYRA DAMARIS BARRIOS ORTEGA, CONTRA LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. 318 DEL 14 DE JUNIO DE 2023, Y SU ACTO CONFIRMATORIO CONTENIDO EN LA RESOLUCIÓN No. 2023-45 DE 10 DE AGOSTO DE 2023, AMBAS EMITIDAS POR LA DIRECCIÓN DE LA LOTERÍA NACIONAL DE BENEFICENCIA.

## VISTOS:

Conoce este Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales presentada por el licenciado Moisés Enrique Martínez Campos en representación de la señora Deyra Damaris Barrios Ortega contra la Resolución No. 318 de 14 de junio de 2023, y su acto confirmatorio contenido en la Resolución No. 2023-45 de 10 de agosto de 2023, ambos proferidos por la Dirección General de la Lotería Nacional de Beneficencia.

El acto censurado a través de esta acción constitucional, en su parte resolutive dispuso lo siguiente:

**...ARTÍCULO PRIMERO:** Dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública Deyra Barrios con cédula de identidad personal No. 7-704-445, en el cargo de funciones Ayudante General, Cargo (sic) según estructura Manipulador de Material Impreso, Código de Cargo No. 9053030, Posición No. 1878, No. de empleado 21101180, Salario Mensual de B/.675.00, con cargo a la Partida No. 2.82.0.2.001.01.01.001, quien fue nombrado mediante el Resuelto de Personal No. 321 del 24 de enero de 2011; sin embargo, su primer ingreso se manejó a través del Resuelto de Personal Transitorio No. 1374 del 18 octubre de 2010.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Reconocer a la servidora pública sus prestaciones económicas que por Ley le corresponde.

**ARTÍCULO TERCERO:** Se advierte al interesado que contra la presente Resolución sólo procede el Recurso de Reconsideración, del cual podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, modificado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, artículo 35 de Ley No. 38 de 2000 y Resolución No. 038 de 9 de julio de 2019 de la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia. Decreto de Gabinete No. 224 de dieciséis de julio de 1969.

**PARÁGRAFO:** Para los efectos fiscales esta Resolución de Personal rige a partir de la notificación..."

## I. FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN DE AMPARO

El apoderado judicial de la activadora en los hechos que dan soporte jurídico a su pretensión, expuso que su representada, fue destituida del cargo que ocupaba como ayudante general en funciones de manipulador de material impreso en la Lotería Nacional de Beneficencia, nombrada mediante Resuelto de Personal No. 321 del 24 de enero de 2011, luego de prestar servicios por catorce años, desde su primer ingreso, a través del Resuelto de Personal No. 1374 del 18 de octubre 2010, a pesar de estar protegida por el artículo 2 de la Ley No. 25 de 2018, que modificó la Ley No.

59 de 28 de diciembre de 2005, por padecer de una enfermedad crónica en la piel -urticaria crónica- y de una discapacidad en la columna vertebral -discos herniados-.

Al respecto, indicó que, la condición médica que tiene la señora Deyra Damaris Barrios Ortega, era de conocimiento de los departamentos de Salud Ocupacional y Recursos Humanos de la entidad, sin embargo, para la fecha del 13 de marzo de 2023, fue trasladada de lugar de trabajo, desmejorándole su posición de clasificación y de asignación de billetes y chances a la de ayudante general, donde laboró con un material químico pernicioso y perjudicial para su salud hasta su desvinculación.

Añadió que, al resolver el Recurso de Reconsideración interpuesto contra la Resolución No. 318 de 14 de junio de 2023, la autoridad acusada, determinó que la amparista, era una servidora pública de libre nombramiento y remoción, vulnerando así, el artículo 54 de la Ley No.15 del 2016, que reforma la Ley No. 42 de 1999, que contempla la protección legal para las personas que sufren de discapacidad, en concordancia con el artículo 98 del Reglamento Interno de la institución, publicado en la Gaceta Oficial No. 28254 del 7 de abril de 2017, que establece la destitución como cuarta opción dentro del catálogo de sanciones en los procesos disciplinarios. Sobre esto, destacó que, se vulneraron los derechos de la funcionaria, al no existir un proceso disciplinario en su contra, sino solo reportes de enfermedades crónicas -Centro de Salud Emiliano Ponce de fecha 23 de marzo de 2023-.

Asimismo, explicó que, es el sustento de su hogar y que su madre también presenta hipertensión arterial -enfermedad crónica-, por lo que está protegida también, por el artículo 17 de la Ley No. 42 de 1999 -tutela legislativa de los padres de personas con discapacidad-.

Finalmente, reseñó como transgredidos por el acto administrativo, los artículos 17, 32 y 300 de la Constitución Política, el artículo 8 de la Ley No.15 de 1977, que aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el numeral 4 de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano.

Además, invocó como infringidos los artículos 34, 35, 52 y 170 de la Ley No. 38 del 2000, los artículos 1 y 2 de la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, que modifica la Ley No. 59 de 2005, al igual, que los artículos 1 y 45-A de la Ley No. 15 de 31 de mayo de 2016, que reforma la Ley No. 42 de 1999.

Con relación a la garantía del debido proceso, consagrada en el artículo 32 de la Constitución Política, precisó que fue vulnerado de manera directa por comisión, al aplicarse la medida más extrema que es la destitución, en infracción al artículo 54 de la Ley No. 15 de 2016 -protección a personas con enfermedades crónicas y discapacidad-, sin que la accionante, haya podido defenderse legalmente, aportar pruebas, contradecir las pruebas en su contra, sin derecho a ser escuchada.

Partiendo de estos planteamientos, solicitó que se conceda la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales y consecuentemente se revoque la orden de hacer contenida en la Resolución No. 318 de 14 de junio de 2023, confirmada por medio de la Resolución No. 2023-45 del 10 de agosto de 2023, expedidas por la Lotería Nacional de Beneficencia, se cancelen los salarios caídos y

derechos adquiridos, y se ordene su reintegro en un tiempo corto para evitar dejar en abstracto el cumplimiento de estas órdenes (Ley No.151 del 24 de abril de 2020, que adiciona el artículo 4 de la Ley No. 59 de 2005).

## II. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

Expuestos de manera sucinta los argumentos que permean la aspiración constitucional de la accionante, corresponde a esta Máxima Corporación de Justicia, dilucidar si se ha dado cumplimiento a los requisitos de procedibilidad para la admisión del libelo de la demanda, enlistados en el artículo 54 de la Ley Suprema, y los artículos 101, 665, 2615, 2616 y 2619 del Código Judicial, además de los criterios fijados vía jurisprudencial en materia de admisibilidad por esta sede constitucional.

Previo al aludido examen, es preciso establecer, *prima facie*, que la acción de amparo, ha sido concebida en los artículos 54 de la Constitución Política y 2615 del Código Judicial, como un instrumento de defensa frente a cualquier acto de un servidor público con capacidad potencial de lesionar, afectar, alterar, restringir, amenazar o menoscabar derechos consagrados en las normas constitucionales, y en instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por la República de Panamá, cuando por la gravedad e inminencia del daño causado se requiera de su revocación inmediata.

Dicho esto, se observa que, el proponente dirigió su la acción constitucional a la Magistrada Presidente de esta Suprema Sede Constitucional -artículo 101 del Código Judicial-; atendió los requisitos comunes de toda demanda, -artículo 665 *lex cit.*-; y aquellos especiales contemplados en el artículo 2619 del Código Judicial, tales como: la mención expresa del acto impugnado, el nombre del servidor público que impartió el acto, los hechos que sirven de fundamento para su pretensión, las

garantías constitucionales que se estiman infringidas y el concepto en que lo han sido.

No obstante, la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovida evidencia deficiencias importantes que hacen inverosímil un análisis de fondo de los cargos sostenidos contra el acto administrativo impugnado y que se traducen en la inobservancia de algunos requerimientos que debe cumplir para superar la etapa de admisibilidad, según los lineamientos establecidos por esta Alta Magistratura, las que procedemos a explicar a continuación.

Como primer vicio, se vislumbra que, la orden censurada -Resolución No. 318 de 14 de junio de 2023- y su acto confirmatorio, ambos emitidos por la Lotería Nacional de Beneficencia fueron allegados al proceso en copia simple (fs. 12-15), , omitiendo el cumplimiento de la solemnidad exigida para garantizar su autenticidad, contenida en el artículo 833 del Código Judicial, y es que sean aportados en copias autenticadas por el servidor público encargado de la custodia del documento original.

En ese sentido, esta Superioridad, ha reiterado que, en materia de acción de amparo la prueba de acto denunciado es preconstituida y ha de servir para: “...*ilustrar la certeza de la existencia y la idoneidad del acto demandado que conculca derechos fundamentales y con vista en ella hacer interrumpir sus efectos de manera temporal o definitiva según el caso que lo requiera* (Cfr.

Resolución del 18 de agosto de 2023, Entrada No. 495262023); por tanto, debe satisfacer las formalidades legales descritas, *ut supra* -adjuntarse al libelo en copia autenticada-, “...o en su defecto, en copia sellada y, muy excepcionalmente, en copia simple respecto a la que se informen las razones que convincentemente impidieron su autenticación” (Cfr.518-2020).

En ese contexto, la accionante no ha expresado motivo alguno que justifique la razón por la cual, la prueba documental no fue presentada de acuerdo a los parámetros previstos en nuestro ordenamiento jurídico, ni ha manifestado que ha realizado alguna gestión oportuna ante el ente administrativo para su obtención en debida forma. Sobre el particular, el último párrafo del artículo 2619 del Código Judicial, señala taxativamente, que: “...Con la demanda se presentará la prueba de la orden impartida, si fuere posible; o manifestación expresa, de no haberla podido obtener.”

Ahora bien, aun cuando lo reseñado constituye *per sé*, una causal para la inadmisión de la demanda, no puede este Tribunal Colegiado soslayar que, la activadora constitucional, tampoco elaboró una formulación adecuada del concepto de infracción acorde a los criterios ampliamente abordados vía jurisprudencial, por esta Sala Plena, siendo este el apartado en el que se deben exponer razonamientos eficientes, claros y precisos que anuncien la forma en que se produce la violación al derecho fundamental o garantía invocada y que dejen ver la necesidad de su revocatoria por la magnitud del daño que representa.

Sobre la trascendencia de la construcción del concepto de infracción, esta Máxima Corporación de Justicia, ha señalado lo siguiente:

“...para que se cumpla con el requisito contenido en el numeral 4, es necesario que el Activador Constitucional realice una explicación del concepto de la violación, que ha señalado para cada una de las normas constitucionales que se consideran infringidas; es decir, debe explicar de qué manera la violación de las Garantías Fundamentales ocurre, ya sea por violación directa, indirecta o interpretación errónea.

Sin embargo, en este caso, la amparista menciona escuetamente cómo se da la supuesta violación de los artículos 17, 32 y 47 de la Constitución Política, limitándose a señalar que han sido vulneradas de forma directa por omisión, cuando debió dar una explicación de cómo se daba dicha infracción, a fin de que, producto del análisis que realizará el Tribunal Constitucional que conoce de la Acción de Amparo pueda concluir, al menos de manera preliminar, si tuvo o no lugar la violación de dichas Garantías Constitucionales...” (Sentencia del 14 de junio de 2021, exp. 17286-2021).

Desde esa perspectiva, la amparista ofreció en la iniciativa constitucional, argumentos disímiles entre sí, ya que, en la descripción de los hechos fácticos sobre el origen de la transgresión al Texto Constitucional, refiere que se conculcó, el debido proceso de manera directa por comisión -artículo 32 de la Constitución Política-, al no seguirse los trámites previstos en la ley para la emisión del acto administrativo impugnado. Además, indicó que la entidad gubernamental, dejó de asegurar la efectividad de los derechos y garantías fundamentales, vulnerando de este modo, el artículo 17 *idem*.

Esto, en base a que, la Autoridad Nominadora, a través de la orden de hacer atacada, dejó sin efecto el nombramiento de la señora Deyra Damaris Barrios Ortega de la posición que ocupaba en la institución pública, bajo la premisa de que era servidora pública de libre nombramiento y remoción, sin mediar un procedimiento disciplinario en su contra, dentro el cual podría ejercer su

derecho a la defensa, y del que se haya derivado una causa legal probada que justificara su desvinculación.

Añadió, que se le impuso la sanción más extrema de aquellas contempladas en el artículo 98 del Reglamento Interno de la Lotería Nacional de Beneficencia, desconociendo la protección de la estabilidad laboral que le asiste, por padecer de una enfermedad crónica -urticaria crónica-, y de discapacidad -disco herniados de la columna vertebral-, según lo dispuesto en la Ley No. 59 de 2005, y sus modificaciones, sobre protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral; y en la Ley No. 42 de 1999, y sus modificaciones, sobre equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

De lo anterior, se colige, sin que este planteamiento implique un juicio, *a priori*, sobre la viabilidad de pretensión constitucional esgrimida, que si bien, los cargos de injuricidad esbozados, se enmarcan en uno de los componentes que integran el debido proceso, el debate pretendido promueve la reivindicación de dos derechos subjetivos que emanan de preceptos legales destinados a dos segmentos vulnerables de la población, estos son: las personas que padecen de enfermedades crónicas y aquellas con discapacidad; cuyo alcance y naturaleza son distintos entre sí.

En esos términos, no resulta procedente que esta Superioridad, enderece o delimite a elección, el cuerpo normativo que ha de aplicarse por razón de la condición médica de la accionante, siendo que esto corresponde a la labor que debe ejercer el pretensor, de lo contrario, se le imposibilita a este Tribunal Constitucional, acceder al estudio del negocio de marras.

En abono a esta tesis, es propicio, hacer mención de lo resuelto en un contexto similar, por esta Alta Magistratura, a través de la Resolución del 4 de septiembre de 2023, en la que se indicó:

“...si se entrara a analizar el fondo de la presente controversia, esta Superioridad no podría analizar el caso utilizando como base para ello dos legislaciones (Ley 42 de 27 de agosto de 1999 y sus modificaciones que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y la ley 59 de 2005 y sus modificaciones que ofrece protección laboral para aquellas personas que padecen de una enfermedad crónica, degenerativa y/o involutiva, porque funcionalmente no son similares.

De hecho, cuando la activadora constitucional realiza la solicitud de la demanda de Amparo (f.9 del C. de Amparo), pide que se le cancelen los salarios dejados de percibir, de acuerdo a la ley 151 de 24 de abril de 2020 por analogía. Dicha ley adiciona un artículo a la ley 59 de 2005, sobre protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, y al pedir que se aplique ese precepto por analogía añade confusión sobre la intención o espíritu de su demanda, al no establecerse, de forma clara, bajo qué categoría ubica la condición de salud que alega padecer, lo que no puede ser suplido por esta Corporación de Justicia.

En otras palabras, indistintamente de cuál haya sido el espíritu o la intención de la amparista, esa mezcla, entre dos legislaciones distintas en el concepto de la infracción, hace deficiente la demanda; por tal razón, no se aprecia, prima facie, el “*Fumus Boni Iuris*” o la apariencia de buen derecho; haciéndola, por tales motivos, inadmisibles. (Entrada No. 77146-2023, bajo la ponencia del Mgdo. Olmedo Arrocha).

Partiendo de las consideraciones externadas en contraste con las normas que regulan la procedibilidad de esta Institución de Garantía, podemos concluir con adecuado juicio de valor que la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovida, no reúne los requerimientos

indispensables para superar la fase de admisibilidad, siendo lo de lugar su inadmisión y a ello nos avocamos.

Por las razones 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 Garantías Constitucionales formalizada por el licenciado Moisés Enrique Martínez Campos en representación de la señora Deyra Damaris Barrios Ortega contra la Resolución No. 318 de 14 de junio de 2023, y su acto confirmatorio contenido en la Resolución No. 2023-45 de 10 de agosto de 2023, ambos proferidos por la Dirección General de la Lotería Nacional de Beneficencia.

Notifíquese,

**MAGDA. MIRIAM CHENG ROSAS**

**MAGDA. MARIBEL CORNEJO BATISTA**

**MAGDO. JUAN FRANCISCO CASTILLO CANTO**

**MAGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS**

**MAGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**

**MAGDO. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**

**MAGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO**

**MAGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME**

**MAGDA. MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**

**LICDO. MANUEL JOSÉ CALVO C.  
SECRETARIO GENERAL, ENCARGADO**