

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 771

Panamá, 14 de junio de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de Protección de los
Derechos Humanos.**

**Rol de la Procuraduría de
la Administración y Concepto
en relación con el Recurso
de Apelación.**

El Licenciado Ariosto F. Ramos G., actuando en representación de **Cristóbal Abelino Ocaña Guillén**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota 909-OIRH-19 de 30 de diciembre de 2019, emitida por la **Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Encargada (MITRADEL)**.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, a fin de emitir opinión en interés de la ley en relación con el recurso de apelación propuesto por el Licenciado Ariosto F. Ramos, en representación de **Cristóbal Abelino Ocaña Guillén**, en contra de la Resolución de 3 de marzo de 2021, mediante la cual el Magistrado Sustanciador no admitió la demanda Contencioso Administrativa de Protección de los Derechos Humanos descrita en el margen superior.

1. Cuestión Previa. Rol de la Procuraduría de la Administración.

Esta Procuraduría observa que a foja 68 del expediente judicial se encuentra un formulario mediante el cual se nos corre traslado del recurso de apelación propuesto por el actor en contra de la Resolución de 3 de marzo de 2021, mediante la cual el Magistrado Sustanciador no admitió la demanda Contencioso Administrativa de Protección de los Derechos Humanos descrita en el margen superior con la finalidad que: “... *haga valer la posición que a bien tenga.*”

Ante tal escenario, deseamos aclarar que de conformidad con lo establecido en el numeral 3 de artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, la actuación de la Procuraduría de la Administración en los procesos de derechos humanos se da en **interés de la ley**.

II. Opinión de la Procuraduría en cuanto al recurso de apelación presentado por el recurrente.

Según observa este Despacho, el Magistrado Sustanciador emitió la Resolución de 3 de marzo de 2021, mediante la cual no admitió la demanda contencioso administrativa de protección de los derechos humanos propuesta por el Licenciado Ariosto F. Ramos, en representación de **Cristóbal Abelino Ocaña Guillén** para que se declare nula, por ilegal, la Nota 909-OIRH-19 de 30 de diciembre de 2019, emitida por la **Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)** (Cfr. fojas 50 a 58 del expediente judicial).

Al respecto, según explica el Magistrado Ponente, en las acciones de protección de los derechos humanos deben seguirse los requisitos establecidos en el numeral 15 del artículo 97 del Código Judicial, y en la Ley 135 de 1943, y en atención a esto la Sala Tercera puede "anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando mediante dichos actos administrativos se violen derechos humanos justiciables previstos en las leyes de la República, incluso aquellas que aprueben convenios internacionales sobre derechos humanos" (Cfr. fojas 50 y 51 del expediente judicial).

En tal sentido, en el auto apelado el Magistrado Sustanciador señaló lo siguiente:

“... En este caso en estudio, del contenido descrito en la demanda se colige que se hacen pretensiones ajenas a los fines y límites que en nuestro medio tiene la acción contenciosa-administrativa de protección de los derechos humanos. Ello se afirma, cuando el demandante manifestó que la destitución del señor Cristóbal Abelino Ocaña Guillen (sic) se realizó sin llevar a cabo un procedimiento administrativo que le permitiera el derecho a la defensa y se le comunicó con una simple nota la terminación de sus labores, sin tomar en cuenta que el demandante padece de una enfermedad que le causa discapacidad laboral y que tenía antigüedad en el cargo.

También, debemos mencionar que el artículo 97 en el numeral 15, del Código Judicial, contiene los requisitos propios de admisibilidad de este tipo de demanda, el cual establece lo siguiente:

...

De la norma anteriormente citada, **se desprenden los requisitos para presentar una demanda contenciosa administrativa de protección de los derechos humanos son los siguientes: que se trate de un acto administrativo; que dicho acto administrativo lo haya dictado una autoridad con competencia a nivel nacional y que debe tratarse de derechos humanos justiciables, entendido por la doctrina y la jurisprudencia nacional como los derechos humanos de primera generación.** En este caso, al analizar la presente demanda, no se hace una referencia clara del derecho humano vulnerado y es imprescindible que las pretensiones de las partes se funden en la violación de un derecho justiciable.

La Nota N° 909-OIRH-19 de 30 de diciembre de 2019, emitida por la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, encargada (Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral) manifestó que:

‘La presente tiene por objeto informarle que su contratación Transitoria finaliza el 31 de diciembre del año que transcurre. Las prestaciones económicas que le correspondan serán canceladas de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria de la Institución.’ (f. 12)

Como puede verse, lo que en el fondo persigue el demandante es que por intermedio de esta Sala se declare la ilegalidad de la Nota N° 909-OIRH-19 de 30 de diciembre de 2019, sin hacer énfasis en las vulneraciones de los derechos humanos, solicitando el reintegro a la posición que ocupaba y los salarios caídos desde la fecha de su despido. Es destacable indicar que, estos aspectos son propios de una demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, al no hacer referencia concreta a qué derecho humano considera vulnerado.

El artículo 97 del Código Judicial, establece que la Sala sólo puede anular los actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecerlos o reparar el derecho violado correspondiente a derechos humanos justiciables previstos en las leyes de la República.

...

Ahora bien, el acto demandado no constituye un acto definitivo que no pone fin a la actuación, sino un acto de mero trámite que comunicó una situación jurídica respecto a su contratación transitoria que finalizaba el 31 de diciembre de 2019, es decir, dicha comunicación formaba parte del procedimiento administrativo donde se ponía en conocimiento que por motivos presupuestarios no podrían continuar con la renovación del contrato.

Desde esta perspectiva, el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, indica con claridad que para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-

Administrativo es necesario que se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación.

...

Es importante destacar el hecho que, la recurrente (sic) equivocó la vía al interponer una demanda contenciosa administrativa de protección de derechos humanos, ya que lo procedente era promover una demanda de plena jurisdicción.

De conformidad con el contenido del acto impugnado, este afecta derechos subjetivos propios del señor Cristóbal Abelino Ocaña Guillen (sic)

...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 51 a 55 del expediente judicial).

En contra de la anterior decisión, el apoderado judicial del actor promovió un recurso de apelación expresando que la acción que se examina fue presentada en término establecido en la Ley 135 de 1943; y que el acto impugnado se encuentra dentro de los supuestos que se observan en el artículo 97 numeral 15 del Código Judicial (Cfr. fojas 65 y 66 del expediente judicial).

Una vez expuesto lo anterior, esta Procuraduría **concuera con la decisión adoptada por el Magistrado Sustanciador en el sentido de no admitir la demanda de protección de los derechos humanos que ocupa nuestra atención**, toda vez que como se ha indicado en el auto apelado, la figura jurídica en estudio, la cual se encuentra establecida en el artículo 97 numeral 15 del Código Judicial, establece que **este tipo de procesos se tramitarán: “...según las normas de la Ley 135 de 30 de abril de 1943 y de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, pero no se requerirá que el agraviado haya agotado la vía gubernativa; el Procurador de la Administración sólo intervendrá en interés de la Ley.”**

En consecuencia, las demandas de protección de los derechos humanos **deben cumplir con los requisitos establecidos para las acciones contenciosos administrativas con excepción del agotamiento de la vía gubernativa**, según lo ha reconocido la Sala Tercera a través de lo siguiente:

Fallo de 16 de junio de 2016

“... ”

Ahora bien, a nivel legal, el numeral 15 del artículo 97 del Código Judicial señala como una de las materias de competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento del proceso de protección de los derechos humanos. En ese sentido, la disposición en cuestión señala lo siguiente:

‘Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

...
15. Del proceso de protección de los derechos humanos mediante el cual la Sala podrá anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando mediante dichos actos administrativos se violen derechos humanos justiciables previstos en las leyes de la República, incluso aquéllas que aprueben convenios internacionales sobre derechos humanos. Este proceso se tramitará según las normas de la Ley 135 de 30 de abril de 1943 y de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, pero no se requerirá que el agraviado agote previamente la vía gubernativa; el Procurador de la Administración sólo intervendrá en interés de la ley’.

Cabe señalar que, desde los orígenes de esta institución procesal, la Sala Tercera ha emitido un sinnúmero de resoluciones esbozando sus planteamientos, entre los cuales se destaca la Resolución de 18 de enero de 2000, en la cual se expresó lo siguiente:

‘En primera instancia, cabe destacar que dentro de la exposición de motivos que presentó la Corte Suprema de Justicia ante la Asamblea Legislativa para justificar la creación de este nuevo proceso en 1991 y aprobado mediante el artículo 11 de la Ley 19 de 9 de julio de 1991 se consideró, como punto relevante, resaltar que este mecanismo estaría disponible para hacer efectivos los que se designan como derechos humanos justiciables, es decir, exigibles judicialmente frente a la

Administración Pública y no incluía derechos económicos, como el derecho al empleo por ejemplo, que no son susceptibles de ser impuestos judicialmente sino que dependen de las políticas económicas que libremente siga el gobierno. En un lugar preponderante de los derechos humanos justiciables se ubicarían las libertades de asociación, expresión y reunión, la libertad y secreto de la correspondencia, el derecho a la intimidad, la libertad religiosa y la residencia, entre otros, de los que se encargaría la jurisprudencia contencioso administrativa de perfeccionar. Además, se estableció que el proceso seguiría las reglas aplicadas a los procesos contencioso administrativos de plena jurisdicción, si se trata de actos administrativos que crean situaciones jurídicas individualizadas o del proceso de nulidad si se trata de actos de carácter general, siendo más expedito este nuevo proceso pues, no se requiere el agotamiento previo de la vía gubernativa’.

Señalado el correspondiente estudio sobre el concepto de derechos humanos y su consagración en el ordenamiento jurídico panameño, la Sala debe retomar el análisis de la acción contencioso-administrativa de protección de derechos humanos interpuesta por el señor..., a través de apoderados judiciales.

Así, cabe destacar que en este tipo de procesos sólo se pueden examinar actos administrativos, dictados por autoridades nacionales, que puedan lesionar derechos humanos justiciables, tal como se infiere del artículo 97, numeral 15, del Código Judicial.

Ahora bien, del contenido de la norma legal transcrita, así como de la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, puede concluirse que el proceso de protección de derechos humanos fue instituido para que los agraviados con actos emitidos por la Administración contasen con un foro y una herramienta idónea y real para tutelar sus derechos humanos, pero en el terreno de la legalidad, a fin de garantizar el principio constitucional de acceso a la justicia.

En atención de lo anterior, quien sustancia observa que del libelo de la acción interpuesta por los apoderados judiciales del señor ..., no consta ni se desprende un acto administrativo concreto y determinado que recoja la supuesta vulneración del derecho justiciable denunciado por el accionante, y por el contrario hace referencia a actuaciones de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos a través de las cuales realizó procesos individuales de desalojo forzado de varias fincas dentro de la Comarca Ngäbe Buglé, y la posible inundación de dichas tierras por unas supuestas pruebas de carácter

provisional por razón del proyecto hidroeléctrico Barro Blanco.

Es por esa razón que la Sala Tercera se encuentra impedida, en primer lugar, de examinar la situación planteada ante la falta de un acto administrativo determinado o concreto cuya legalidad pueda verificar.

Lo anterior resulta evidente pues el propio numeral 15 del artículo 97 del Código Judicial es enfático en señalar que para el conocimiento de los procesos de protección de derechos humanos, ‘no se requerirá que el agraviado agote previamente la vía gubernativa’, lo que denota la necesidad de que se haya emitido un acto administrativo formal por parte de alguna Autoridad, que vulnere los derechos humanos de los accionantes.

...

Ahora bien, de una lectura mesurada del libelo de acción interpuesta por los apoderados judiciales del señor ..., del cual se desprende la evidente necesidad de asegurar un equilibrio entre el progreso y la protección de las comunidades más vulnerables como lo son las indígenas (lo cual el infrascrito Magistrado comparte plenamente), no puede obviarse que la parte actora no ha indicado las disposiciones que estima violadas con lo cual mucho menos ha explicado o demostrado el agravio que le produce las acciones de la Administración, **lo cual sumado a la circunstancia que no se desprende ni se aporta un acto administrativo concreto emitido por una Autoridad, le impide a esta Corporación de Justicia imprimirle trámite a la acción propuesta ante la ausencia evidente de los presupuestos necesarios de la misma, toda vez que la Sala Tercera no podría dar respuesta efectiva a los planteamientos del demandante ni mucho menos alcanzar los resultados superiores que busca la jurisdicción contencioso-administrativa, el cual es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial...**

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda contencioso-administrativa de protección de derechos humanos presentada por la firma forense Corporación de Abogados Indígenas, en nombre y representación del señor

...” (La negrita es de esta Procuraduría).

Sobre este punto, tenemos que recordar que en las demandas **de protección de los derechos humanos no se requiere el agotamiento de la vía gubernativa**; en consecuencia, **no se justifica que el apoderado judicial del demandante esté haciendo referencia a solicitudes que son atribuidas a las demandas de plena jurisdicción confundiendo así esta acción que se analiza.**

Por otro lado, debe tomarse igualmente en consideración, que el artículo 97 numeral 15 del Código Judicial es claro en establecer que este tipo de procesos se registrarán por las normas contenidas en la Ley 135 de 1943, que regula el procedimiento contencioso administrativo, y por tanto, las acciones contencioso-administrativas de protección de derechos humanos deben cumplir con los mismos requisitos exigidos a las acciones contencioso-administrativas que se tramitan ante la Sala Tercera.

Ahora bien tal como se observa, **el acto demandado no constituye un acto definitivo que no pone fin a la actuación, sino un acto de mero trámite que comunicó una situación jurídica respecto a su contratación transitoria que finalizaba el 31 de diciembre de 2019**, es decir, dicha comunicación formaba parte del procedimiento administrativo donde se ponía en conocimiento que por motivos presupuestarios no podrían continuar con la renovación del contrato, por lo que la misma no cumple con lo señalado en el artículo 42 de la referida Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, cuando indica que para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es necesario que se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación.

En este caso en particular, el acto impugnado es la Nota N° 909-OIRH-19 de 30 de diciembre de 2019, emitida por la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, encargada (Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral), que comunicó al demandado que su contratación transitoria finalizaba el 31 de diciembre del año 2019, debido a que no contaban con la disponibilidad presupuestaria. No se habla de una destitución como hace referencia el demandante y este tuvo la oportunidad de recurrir y presentar los recursos que la ley estipula en estos casos (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Así también, esta Procuraduría observa que en la acción interpuesta, la parte actora no ha realizado un correspondiente análisis explicativo del agravio que le produce las acciones de la Administración, lo cual sumado a la circunstancia que no se desprende ni se

aporta un acto administrativo concreto emitido por una Autoridad, impide imprimirle trámite a la acción propuesta ante la ausencia evidente de los presupuestos necesarios de la misma, para que la Sala Tercera pudiera dar respuesta efectiva a los planteamientos del demandante ni mucho menos permitir alcanzar los resultados superiores que busca la jurisdicción contencioso-administrativa, el cual es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley.

En este orden de ideas, reiteramos que no resulta atendible el argumento del accionante, cuando lo que se persigue en este proceso contencioso administrativo es la revisión de la legalidad del acto emitido por la autoridad administrativa, **como ya se ha indicado, para accionar a través del proceso de protección de los derechos humanos.**

En adición, esta Procuraduría advierte que en las demandas de protección de los derechos humanos **debe aducirse la violación de un derecho humano justiciable**; sin embargo, el actor **no adujo expresamente en su escrito el derecho humano que consideraba le había sido vulnerado.**

En atención a las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente al resto de los Magistrados que integran la Sala, se sirvan **CONFIRMAR el Auto de 3 de marzo de 2021, que no admite la demanda contencioso administrativa de protección de los derechos humanos** presentada por el Licenciado Ariosto F. Ramos G., en representación de **Cristóbal Abelino Ocaña Guillén.**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General