REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, ocho (08) de agosto de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La Licenciada Itzel Carolina García Fábrega, actuando en nombre y representación de **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO**, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, la Resolución de Personal 0387 de 25 de agosto de 2021, emitida por el Tribunal Electoral, por medio del cual se dejó sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba en esa entidad, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

A través de la Providencia de 8 de noviembre de 2021, visible a foja 36 del Expediente, se admitió la Acción promovida, ordenándose el traslado a la entidad demandada para que rindiera el Informe Explicativo de Conducta, de acuerdo con lo contemplado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; y al Procurador de la Administración, por el término de cinco (5) días.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

En la controversia que ocupa nuestra atención, la Demandante, **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO**, acude ante este Tribunal de Justicia con la finalidad de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución de Personal 0387 de 25 de agosto de 2021, emitido por el Tribunal Electoral, a través del cual se resolvió lo siguiente:

> "**RESUELVE**:
>
> **PRIMERO**. Destituir a Betzaida Elena Castillo Aparicio, con cédula de identidad personal 9-155-831, del cargo actual de Analista de Organización y Desarrollo Institucional, asignada a la Dirección de Planificación, en la posición 2179, con salario mensual de mil trescientos balboas (B/. 1,300.00).
>
> **SEGUNDO**. Notificar la presente resolución de personal a Betzaida Elena Castillo Aparicio. Para los efectos legales, rige a partir de la fecha en que quede ejecutoriada.
>
> **TERCERO.** Esta resolución admite recurso de reconsideración, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación."

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto administrativo demandado, la Accionante solicita a la Sala Tercera que ordene su reintegro al cargo que ocupaba junto con el pago de los salarios dejados de percibir.

Como parte de los argumentos que sustentan los hechos y omisiones de la Demanda, la apoderada judicial de la Accionante indica que los actos demandados desconocen que la condición de salud de su mandante, como paciente de enfermedades crónicas, específicamente Hipertensión y Diabetes Mellitus Tipo 2, padecimientos que fueron certificados en su momento tanto por la clínica institucional como también por la Caja de Seguro Social.

En este contexto, sostiene la parte actora que la Ley 59 de 2005, claramente estatuye que los trabajadores que padezcan enfermedades crónicas, solo podrán ser destituidos bajo causa justificada y de acuerdo con los procedimientos correspondientes, lo cual no se cumplió en la causa bajo estudio, pues el hecho que suscitó su destitución se originó el 5 de mayo de 2019, transcurridos dos (2) años después de haberse producido la supuesta falta originada por un error en el conteo de votos.

Bajo este orden de ideas, argumenta que la señora **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO** nunca fue imputada o señalada en el Proceso en el cual se ventiló la comisión del delito electoral ni mucho menos tuvo participación en el Procedimiento Administrativo, ya que nunca se realizó una investigación; aclarando que el cargo de Vocal ejercido por su persona, no posee mayor injerencia en el conteo de votos en una mesa de escrutinio, pues su función se ciñe a anotar los resultados de las actas; no obstante, en las elecciones de 2019, se implementó un sistema automatizado que suplantó tales funciones.

Continúa explicando, que a la señora **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO** no se le solicitaron descargos en la esfera administrativa ni mucho menos se le otorgó la posibilidad de ejercer su derecho a la defensa, por lo que se desconoció el Principio del Debido Proceso Legal que se encuentra estipulado en el Reglamento Interno de la institución, puntualmente el artículo 121, que establece que la aplicación de las sanciones será precedida por una investigación.

Por último, alega que la resolución censurada de ilegal se fundamenta en la causal de destitución directa contemplada en el artículo 119 (numeral 17) del Reglamento Interno del Tribunal Electoral, sin que se encontrara o se le imputara elemento alguno que sustentara la misma, así como tampoco se ejecutó ni se inició procedimiento administrativo en contra de la Demandante que arrojara indicios en su contra.

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ADUCEN COMO INFRINGIDAS POR LA PARTE ACTORA.

La recurrente sostiene que, con la emisión del acto administrativo impugnado, se infringen las siguientes disposiciones legales:

- El artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, *"sobre protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan Discapacidad Laboral"* modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que estipula que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en dicha excerpta legal, solo podrán ser despedidos o

destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo, o de acuerdo con los procedimientos correspondientes; y

- Los artículos 121 y 122 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral, que disponen, respecto a la investigación que precede a la aplicación de sanciones disciplinarias; y del plazo en el que debe realizarse la misma a fin de rendir el informe respectivo, de lo cual se le correrá traslado al funcionario a fin que presente sus descargos en un periodo de cinco (5) días hábiles.

III. INFORME DE CONDUCTA POR LA AUTORIDAD DEMANDADA.

El Magistrado Presidente del Pleno del Tribunal Electoral, mediante la Nota N°715-MP-TE de 22 de noviembre de 2021, remitió el Informe Explicativo de Conducta, en el que expuso que la señora **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO** inició labores en dicha institución el 9 de febrero de 1995 y ocupó diversos cargos y funciones, incluyendo su participación como vocal en la Junta Circuital de Escrutinio para Diputados 8-1, en las elecciones generales de 5 de mayo de 2019, designada por el Director Nacional de Organización Electoral.

Prosigue señalando, que mediante la Resolución de Personal 0387 de 25 de agosto de 2021, la señora **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO**, fue destituida del cargo que ocupaba como Analista de Organización y Desarrollo Institucional, con fundamento en los artículos 4, 6, 115 (numeral 3), 116 (numeral 4 y párrafo final) y 119 (numeral 17) del Reglamento Interno del Tribunal Electoral, por incurrir en negligencia manifiesta y pérdida de la confianza por su actuación como miembro de la Junta Circuital de Escrutinio para Diputados, en el Circuito 8-1, durante las elecciones generales de 5 de mayo de 2019; decisión que tuvo como génesis la denuncia de 13 mayo de 2019, presentada por el Licenciado Agustín Sellhorn.

En ese orden de ideas, explica que por medio de la referida denuncia se pone en conocimiento una serie de irregularidades cometidas el 5 de mayo de 2019, en la sede de la Junta Circuital del Circuito Electoral 8-1, distrito de Arraiján,

provincia de Panamá Oeste, puntualmente, burlar la voluntad popular emitida en las urnas para la escogencia de los diputados de Cambio Democrático, lo que originó la elaboración de un Informe de Verificación de las trescientas sesenta (360) actas de mesa de diputados, por parte de la Dirección de Auditoría Interna del Tribunal Electoral, documento en el que se evidenció el error incurrido por la Junta de Escrutinio.

Lo anterior, dio como resultado que se originara un "proceso de impugnación de nulidad" contra la proclamación de Ricardo Valencia como diputado electo del Circuito 8-1, proclamando posteriormente a Marilyn Vallarino y Agustín Sellhorn como Diputados Principal y Suplente, situación que motivó un Proceso que culminó con la Sentencia Penal Electoral 35-2021-JJPE-PDJ de 20 de mayo de 2021; y pone de manifiesto la falta grave al Reglamento Interno en que incurrió la señora **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO**, en su actuación como miembro de la Junta Circuital de Escrutinio para Diputados.

Al respecto, indica que el artículo 115 del Reglamento Interno detalla la clasificación de las faltas de acuerdo con la gravedad, identificando las de máxima gravedad como aquellas conductas tipificadas que admiten directamente la sanción de destitución, y entre ellas se encuentra la pérdida de confianza en el funcionario, por razón del cargo que desempeña (artículo 119, numeral 17).

Aunado a lo anterior, expresa que la destitución de **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO**, como Analista de Organización y Desarrollo Institucional, no fue producto de un Procedimiento Disciplinario, sino de la facultad discrecional de la autoridad nominadora por tratarse de una funcionaria de libre nombramiento y remoción, que no goza de estabilidad ni forma parte de una carrera administrativa.

En otro orden de ideas, señala el Magistrado Presidente del Pleno del Tribunal Electoral con respecto al fuero por enfermedad consagrado en la Ley 59 de 2005, que el mismo no se violentó, ya que no consta en el expediente de personal que reposa en Recursos Humanos, la certificación de la condición física

que debe emitir la Comisión Interdisciplinaria o los dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo.

Finaliza argumentando que la actuación del Tribunal Electoral está enmarcada en el debido proceso legal, de tal manera que no se desatendió la motivación del acto administrativo (Cfr. fojas 38-43 del expediente judicial).

IV. CONTESTACIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, a través de la Vista Número 163 de 18 de enero de 2022, presentó la Contestación de la Demanda, solicitando que se declare que no es ilegal la Resolución de Personal 0387 de 25 de agosto de 2021.

Argumenta el Representante del Ministerio Público que la destitución de la Accionante, se debió al mal desempeño de sus funciones, lo que ocasionó la pérdida de la confianza para el ejercicio del cargo que desempeñaba dentro de la referida institución, lo que conllevó a que **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO** fuera removida de su puesto con base en la facultad discrecional que le está atribuida al Pleno del Tribunal Electoral, tal cual fue motivado por la entidad en la Resolución de Personal 0387 de 25 de agosto de 2021, toda vez que la prenombrada no era una servidora pública de Carrera, por lo cual no gozaba de estabilidad laboral, lo que hacía innecesario la ejecución de un procedimiento disciplinario para su desvinculación.

Por otra parte, sostiene que la señora **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO** no demostró oportunamente su situación de salud ni mucho menos que ésta le provocara una discapacidad laboral, en cumplimiento de los términos previstos en la Ley 59 de 2005.

Por último, advierte que el pago de los salarios caídos, no procede en el caso bajo estudio, ya que para el reconocimiento de ese derecho es necesario que el mismo se encuentre instituido expresamente a través de una Ley (Cfr. fojas 44-58 del expediente judicial).

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

La apoderada judicial de **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO**, presentó escrito de alegato de conclusión, manteniendo, la posición vertida en su Libelo, solicitando se declare la ilegalidad de la Resolución de Personal 0387 de 25 de agosto de 2021.

El Procurador de la Administración, mediante la Vista N° 611 de 21 de marzo de 2022, reitera, sin mayor variación en sus argumentos, que el acto administrativo en estudio se dictó conforme a Derecho, por consiguiente, solicita se desestimen las pretensiones de la recurrente (Cfr. fojas 72-75 del expediente judicial).

VI. DECISIÓN DE LA SALA.

Surtidos los trámites que la Ley establece y, luego de conocer los argumentos de la Demandante, así como también los de la Parte Demandada, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

- **Competencia del Tribunal.**

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el artículo 97 (numeral 1) del Código Judicial, se establece como competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de los Decretos, Órdenes, Resoluciones o cualesquiera Actos, sean generales o individuales, que se acusen de ilegales, sustento jurídico que le permite a esta Corporación conocer de la Demanda bajo estudio.

- **Acto Administrativo Objeto de Reparo.**

El Acto Administrativo que se impugna, lo constituye la Resolución de Personal 0387 de 25 de agosto de 2021, emitida por el Tribunal Electoral, por medio del cual se destituyó a **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO** en el cargo que ocupaba como Analista de Organización y Desarrollo Institucional, asignada a la Dirección de Planificación, de esa entidad.

- **Sujeto Procesal Activo.**

En el negocio jurídico en estudio, la Licenciada Itzel Carolina García Fábrega, comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO**, cuyas generales se encuentran descritas en el poder conferido.

- **Sujeto Procesal Pasivo.**

Lo constituye el Tribunal Electoral, representado por el Procurador de la Administración, quien en ejercicio del rol consagrado en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, actúa en defensa de los intereses de la entidad demandada.

Bajo este marco de ideas, esta Corporación de Justicia observa que la apoderada judicial de la actora censura de ilegal la Resolución de Personal 0387 de 25 de agosto de 2021, al indicar que dicho acto administrativo infringe los artículos 121 y 122 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral y el artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, ya que no se llevó a cabo el Procedimiento Disciplinario correspondiente, ni se le brindó a su mandante la oportunidad de presentar sus descargos y ejercer su derecho a la defensa, ante la sanción que surgió subjetivamente a criterio de los Magistrados del Tribunal Electoral, máxime tomando en cuenta que se encontraba amparada por la protección laboral que tienen aquellas personas que padecen enfermedades crónicas, degenerativas y/o involutivas.

Expuestos los cargos de infracción desarrollados por la activadora judicial, esta Superioridad procede a hacer una revisión y análisis de los preceptos legales invocados en la Demanda, así como también de los elementos probatorios allegados al proceso, a fin de determinar si le asiste o no la razón a la Accionante.

Como primer punto, la apoderada judicial de **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO**, sostiene que su mandante se encontraba amparada por la protección laboral consagrada en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, en virtud de sus padecimientos de "*Diabetes Mellitus e Hipertensión Arterial*".

87

Al respecto, el artículo 1 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, dispone lo siguiente:

> "**Artículo 1.** El artículo 1 de la Ley 59 de 2005 queda así:
> Todo trabajador, nacional o extranjero, **a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas**, así como insuficiencia renal crónica, **que produzcan discapacidad laboral**, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico."

En igual sentido, el artículo 5 de la referida excerpta, según fue modificado por la Ley 23 de 19 de abril de 2018, establece **el medio idóneo para certificar el padecimiento que el trabajador alegue**; norma que es del siguiente tenor:

> "**Artículo 5.** El artículo 5 de la Ley 59 de 2005, queda así:
>
> **Artículo 5. La certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas**, así como insuficiencia renal crónica, **que produzcan discapacidad laboral**, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o **por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo**. La persona mantendrá su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición." (La negrita es nuestra).

Así las cosas, se observa que la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, tiene por cometido la instauración de una protección laboral para aquellos trabajadores a los que se les diagnostiquen enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, quienes tienen derecho a mantener sus puestos de trabajo en igualdad de condiciones.

Arribado este punto, a fin de corroborar los argumentos expresados por la parte actora, esta Sala considera que la Accionante no acreditó en los términos que la Ley estipula que las afecciones de salud que ha invocado en su Demanda, pues el diagnóstico de *"Diabetes Mellitus"* e *"Hipertensión Arterial"*, que se observa en el expediente administrativo no cumple con las formalidades previstas el artículo 5 de la Ley 59 de 2005; por lo que se descarta este cargo de infracción.

En otro orden de ideas, respecto a la omisión de la instauración de un procedimiento disciplinario que se ciñera a lo que establece el Reglamento Interno del Tribunal Electoral, nos permitimos efectuar las siguientes consideraciones.

De acuerdo con las constancias que reposan en el Expediente Administrativo, se tiene que la destitución de **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO**, tuvo como origen los hechos suscitados en la Junta Circuital de

Escrutinio del Circuito 8-1, en la que la prenombrada fungía como Secretaría; corporación que proclamó como diputado al candidato Ricardo Valencia y a su suplente, afectando la declaración del diputado de dicho circuito, situación que tuvo que someterse en la jurisdicción contencioso electoral para notificar la candidatura que efectivamente obtuvo la mayoría de votos.

Lo anterior, originó un proceso de impugnación de nulidad de proclamación en el que se levantó un informe de verificación de las trescientas sesenta (360) actas de mesa de diputados del Circuito 8-1, suscrito por la Dirección de Auditoría Interna del Tribunal Electoral, donde se evidenció el error incurrido por la Junta de Escrutinio; causa administrativa en la que se profirió la Resolución 19-2019-NEP-EG-J2E de 28 de junio de 2019, comprobándose que el acta tenía un error evidente porque la candidata Marilyn Vallarino había obtenido cincuenta y tres (53) votos más que el candidato proclamado ganador.

Ahora bien, conforme se desprende de la parte motiva del acto administrativo acusado de ilegal, a juicio del Tribunal Electoral, la actuación de la ex servidora, **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO**, en la Junta Circuital de Escrutinio afectó la imagen de dicha institución, en calidad de ente organizador y administrador de un proceso electoral transparente e imparcial, por lo que expusieron los siguientes razonamientos:

> "...
> Que el artículo 116, numeral 4 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral establece que **la destitución al cargo consiste en la desvinculación permanente del funcionario que aplica al ente nominador, por incurrir en causales de destitución directa**.
>
> **Que el numeral 17, artículo 119, del Reglamento Interno del Tribunal dispone que es causal de destitución directa, la pérdida de confianza en el funcionario, por razón del cargo que desempeña**.
>
> ...
> **Que en el caso que nos ocupa, la funcionaria Betzaida Elena Castillo Aparicio ha incurrido en una evidente negligencia que origina la pérdida de confianza**, toda vez que como miembro en la Junta Circuital de Escrutinio para Diputados, en el Circuito 8-1, obvió la enorme responsabilidad que significaba esta tarea de la administración electoral, que exige especialización, máxime cuando se trata de un funcionario del Tribunal Electoral, y que no puede ser comparada con otras áreas de la administración pública, por la magnitud, y el alcance requerido." (La negrita es del Despacho).

De una lectura de los razonamientos plasmados en el acto administrativo demandado, esta Superioridad puede apreciar que **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO** fue destituida del cargo que ocupaba, con sustento en la

causal enmarcada en el numeral 17 del artículo 119 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral, que señala:

> "**Artículo 119.** De las causales de destitución. Son causales de destitución directa:
>
> ...
>
> 17. La pérdida de confianza en el funcionario, por razón del cargo que desempeña."

A su vez, el artículo 116 del cuerpo reglamentario en referencia, determina taxativamente lo que a continuación citamos:

> "**Artículo 116.** De las sanciones disciplinarias. Las sanciones que se aplicarán por la comisión de una falta administrativa son las siguientes:
>
> ...
>
> **4. Destitución del cargo:** consiste en la desvinculación definitiva y permanente del funcionario que aplica el ente nominador por:
>
> a. La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones o incurrir en prohibiciones establecidas en este Reglamento.
>
> b. **Incurrir en algunas de las causales directas establecidas en este Reglamento. En estos casos, la acción de personal deberá constar en resolución debidamente motivada.**"

Cabe destacar, que los preceptos reglamentarios citados y que sirvieron de fundamento para la medida adoptada por la entidad demandada, se encuentran dentro del Título VII, de *"Régimen Disciplinario"* del Reglamento Interno del Tribunal Electoral, en el que se conceptualiza claramente la destitución como una sanción aplicable al funcionario producto de la comisión de una falta administrativa de máxima gravedad, cuya imposición debe encontrarse precedida de la instauración de un Procedimiento Disciplinario, tal como lo estipula el artículo 122 (Capítulo II-Proceso Disciplinario para la Destitución) del referido bloque normativo, que estipula:

> "**Artículo 122. Del proceso de investigación y el informe. La investigación administrativa de los hechos vinculados al funcionario, deberá realizarse en un plazo de dos (2) meses contados a partir del inicio de la investigación.**
>
> Luego de transcurrido este tiempo, el informe respectivo se remitirá al director o superior jerárquico del funcionario investigado, quien lo notificará personalmente y le entregará copia física del referido informe **para que presente sus descargos en un período de cinco (5) días hábiles posteriores a la notificación**. Cumplido lo anterior, el director o superior jerárquico tendrá un plazo de tres (3) días hábiles para evaluar tanto el informe como los elementos aportados por el funcionario y los remitirá junto con sus consideraciones a la Dirección de Integridad Institucional, quienes posteriormente, si el resultado de la investigación lo amerita, lo someterán a consideración del Pleno."

En este contexto, debemos señalar que como bien lo indicó la Actora, de una revisión del expediente administrativo se constata que la entidad demandada no instauró el Procedimiento Disciplinario correspondiente, en el que se le hubiese

garantizado a la parte afectada la oportunidad de presentar sus descargos y a presentar pruebas, y ejercer de forma adecuada su derecho a la defensa.

Precisa apuntar que el hecho que se indique en el acto acusado de ilegal la falta disciplinaria incurrida por la ex servidora, no implica por sí solo el cumplimiento del Debido Proceso, toda vez que atendiendo la normativa aplicable, para proceder con su destitución correspondía seguir un Procedimiento Disciplinario, lo que no se cumplió en el negocio jurídico bajo estudio.

En lo que refiere al Derecho Disciplinario, como manifestación del poder correctivo interno del Estado, está conformado por principios rectores, como el de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, culpabilidad, presunción de inocencia, que convergen entre sí a fin de resguardar, de forma sistemática, la garantía fundamental del Debido Proceso.

En relación a tales principios generales, en la doctrina se ha desarrollado lo siguiente:

> "En lo relativo al **principio de legalidad y tipicidad** de las faltas y sanciones cometidas, es indispensable que se encuentren reguladas por ley o los reglamentos, previamente a la comisión de la falta en que se incurre.
>
> ...
>
> El **principio de proporcionalidad**, conlleva el hecho que el castigo o la sanción a ser impuesta, deberá ser proporcional, equitativa, ajustada o conforme a la falta cometida.
>
> Sobre el **principio de culpabilidad**, debe indicarse que este implica que la acción u omisión que se considere constitutiva de falta, debe ser imputable al sujeto bien a título de dolo o de culpa.
>
> El **principio de presunción de inocencia** radica en el hecho que, los procedimientos sancionadores que se llevarán a cabo en contra de un determinado servidor público deberán de respetar la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa hasta tanto no se llegue a demostrar lo contrario.
>
> Paralelamente a los principios anteriormente señalados, podemos indicar que existen además otros preceptos que rigen también dentro del régimen disciplinario a favor de la persona que es objeto de investigación como consecuencia de un proceso administrativo disciplinario, dentro de los cuales podemos destacar, el reconocimiento del debido proceso, el respeto de la dignidad humana, la celeridad en el proceso de investigación, la favorabilidad e igualdad ante la ley, etc."[1]

Ciertamente, en el caso bajo estudio, no se aprecia que el Tribunal Electoral al momento en que consideró que **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO** incurrió en la comisión de la falta administrativa contemplada en el artículo 119

[1] Jované Burgos, Jaime Javier. Derecho Administrativo II. Editorial SIJUSA, Sistemas Jurídicos, S.A., 2019, páginas 184-185.

(numeral 17) consistente en *"la pérdida de confianza en el funcionario, por razón del cargo que desempeña"* cuya sanción es la destitución directa, haya cumplido con el procedimiento de investigación contemplado en el marco regulatorio de la materia, en el que se le brindara la oportunidad de presentar sus descargos y rebatir la infracción disciplinaria que se le atribuía, puntualmente, tener conocimiento en términos claros y precisos su vinculación con las irregularidades advertidas en el Proceso Electoral y de qué forma su conducta quebrantó las funciones a ella encomendadas y generó la afectación a la elección del diputado proclamado ganador.

Y es que, el derecho a la defensa constituye la piedra angular sobre la cual descansa la garantía estructural del Debido Proceso, y a su vez, articula al Principio de Legalidad dentro del Derecho Disciplinario, cuya finalidad primordial es asegurar el cumplimiento de valores en el ejercicio de la actividad sancionatoria y reducir el margen de arbitrariedad propio del poder cuando despliega su labor de censurar ciertas conductas de los asociados. Al respecto, esta Sala ha puntualizado lo que a continuación citamos:

> "...
> Ahora bien, como parte integrante del derecho al debido proceso la Constitución Política y los estatutos internacionales de Derechos Humanos suscritos por Panamá, se reconoce, **a quien sea acusado y se le endilga la comisión de un hecho que configura un ilícito** penal, contravencional o **disciplinario, el derecho de defensa que se traduce, entre otras manifestaciones, permitirle conocer con precisión los hechos que se le imputan y las disposiciones legales aplicables a los mismos, hacer oportunamente los alegatos de su descargo, y promover y evacuar pruebas para controvertir las que se allegan en su contra, entre otros aspectos, tutelando así los derechos al encartado**.
>
> De allí que cobra importancia, para que sea efectivo el contradictorio dentro del derecho de defensa, el derecho a ser informado de la acusación, el cual se erige en la doctrina de los autores europeos como un '**derecho subjetivo público fundamental, instrumental del derecho de defensa, del que son titulares los sujetos pasivos del procedimiento sancionador y que confiere a los mismos, el derecho a conocer, con carácter previo, a las fases de alegación y prueba, el contenido de la acusación dirigida contra ellos, la cual habrá de fundamentar la resolución definitiva del procedimiento en la misma acusación**, sin que resulte imposible imponer una sanción en base a otros hechos distintos a un título de condena heterogéneo a los respectivamente trasladados al conocimiento del inculpado.' (OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición, 2009.página 631).
>
> **En concordancia con ese deber de quien ejerce la potestad sancionadora, de formular los cargos de infracción disciplinaria, va ligado el deber de que los mismos sean notificados en debida forma**, de manera tal que quede claro que, en su contra se le está siguiendo una investigación.
>
> ...
> Dentro del contexto de las actuaciones administrativas que se surtieron en la causa seguida al Profesor BERNAL VILLALAZ que han sido descritas en párrafos anteriores, lo que viene a demostrarle a este Tribunal es **la evidente infracción del derecho de defensa, por ende, al debido proceso, al no habérsele proferido una**

> **resolución de cargos, siendo considerado como un derecho básico y absolutamente necesario para organizar la defensa, pues le permite al administrado identificar la presunta infracción de que se le acusa, saber cuáles son los hechos que se le imputan <u>para así poder refutarlos o contradecirlos en el escenario de la administración</u>**, es por esto, que el prescindir de dicho derecho, como bien lo expresa Ossa Arbeláez, 'sería tanto como privilegiarse el trámite sancionatorio a espaldas del afectado y levantar pruebas sin su conocimiento.'
>
> ...
>
> En mérito de lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la Magister RITA JAEN CHONG, en nombre y representación del Profesor MIGUEL ANTONIO BERNAL VILLALAZ, DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL, la Resolución No. 12-15 SGP aprobada por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá en Reunión No. 8-15, celebrada el día 11 de marzo de 2015 y su acto confirmatorio; se niegan las demás pretensiones."[2]

Bajo este marco de ideas, es oportuno indicar que el control disciplinario tiene por objeto la buena marcha de la Administración Pública, lo cual va aparejado que quienes se encuentran al servicio del Estado cumplan fielmente con sus deberes oficiales, siendo esta la razón por la que se tipifican, en su gran mayoría, las conductas que constituyen faltas disciplinarias; no obstante, **dicha responsabilidad subjetiva no puede desapartarse de la defensa y la asistencia jurídica que le asiste a toda persona que se le atribuya la comisión de una conducta que violente los parámetros del correcto ejercicio de sus funciones públicas, ciñéndose a un régimen de constitucionalidad, legalidad y reglamentario**.

En este contexto, debemos aclarar que el hecho que la conducta endilgada haya tenido origen en una denuncia que tuvo como repercusión la apertura de un proceso en la jurisdicción penal electoral, no es óbice para que, **de forma autónoma e independiente**, **se instaurara el procedimiento disciplinario correspondiente**, en el que se corroborara que la pérdida de confianza generada hacia la ex servidora se dio en función de su negligencia en el ejercicio del cargo que ostentaba como Secretaria de la Junta Circuital de Escrutinio, tal como lo mandata el artículo 114 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral, que estipula:

> "**Artículo 114.** De las faltas administrativas. El funcionario que incumpla alguna de las obligaciones o incurra en algunas prohibiciones establecidas en este reglamento interno, incurrirá en falta administrativa y será sancionado disciplinariamente, sin perjuicio de su responsabilidad civil, penal o patrimonial, proveniente del mismo hecho."

---

[2] Sentencia de 15 de noviembre de 2018 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

Como corolario a lo anterior, esta Magistratura considera importante acotar que, contrario a lo alegado por el Procurador de la Administración, la decisión adoptada por el Tribunal Electoral no se dio en ejercicio de la potestad discrecional de la autoridad nominadora, pues aun cuando en el acto acusado se señala que *"Betzaida Elena Castillo Aparicio ocupa una posición que es de libre nombramiento y remoción y no goza de estabilidad laboral conforme a la ley, ni es funcionaria de carrera electoral"*, lo cierto es que **la normativa invocada para destituir a la Accionante pertenece al régimen disciplinario aplicable a los funcionarios de esa entidad, puntualmente a la falta de máxima gravedad establecida en el artículo el artículo 119 (numeral 17) del Reglamento Interno, ya citado**.

Igualmente, en el Informe de Conducta remitido, se aprecia que el Tribunal Electoral expresó: *"Lo anterior, puso de manifiesto la falta grave al Reglamento Interno en que incurrió **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO** en su actuación como miembro de la Junta Circuital de Escrutinio para Diputados, en el Circuito 8-1,...Al respecto de las citadas disposiciones que sustentan el acto demandado, el artículo 115 del Reglamento Interno detalla la clasificación de las faltas de acuerdo con la gravedad, identificando a las faltas de máxima gravedad como aquellas conductas tipificadas en el reglamento interno que admiten directamente la sanción de destitución; y entre ellas se encuentra la pérdida de confianza en el funcionario, por razón del cargo que desempeña (artículo 119, numeral 17) "* (Cfr. fojas 40 y 41 del expediente judicial).

Así las cosas, mal puede indicar el Representante del Ministerio Público que la destitución de la señora **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO**, tuvo como fundamento el artículo 126 (Declaración de Insubsistencia) del Reglamento Interno del Tribunal Electoral, cuando lo cierto es que dicho precepto normativo ni siquiera fue invocado como fundamento de derecho para la emisión de la Resolución de Personal 0387 de 25 de agosto de 2021, acusada de ilegal.

Sobre este punto, debemos aclarar que si bien en el Acuerdo de Pleno 40-7 de 7 de septiembre de 2021, se hace mención al estatus de libre nombramiento y remoción que ostentaba la Actora en la entidad demandada, lo cierto es que dicha decisión únicamente resolvió el Recurso de Reconsideración interpuesto por la Actora, por lo que más allá de contener la acción de destitución de la señora **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO**, la misma diverge de la motivación ya expuesta en el acto administrativo principal; lo cual se aparta del principio de Buena Fe que debe regir en la Administración Pública.

Lo anterior, nos permite concluir que se encuentran acreditados los cargos de infracción de los artículos 121 y 122 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral, ya que se vulneró el derecho a la defensa de **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO**, al pretermitirse la realización de una investigación administrativa en la que ésta, en su condición de parte afectada, pudiera rebatir los cargos que se le atribuían, puntualmente, la pérdida de confianza generada por las irregularidades suscitadas en las elecciones electorales del Circuito 8-1, en las que participó como Secretaría de la Junta Circuital de Escrutinio.

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios y otros emolumentos dejados de percibir por la demandante, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule.

Por tanto, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la Ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.

En este caso específico, se debe advertir que la Ley Orgánica del Tribunal Electoral ni sus normas concordantes contienen algún precepto que disponga el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios destituidos, por tanto, la autoridad demandada no está obligada al pago de los salarios caídos en esas circunstancias y en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance se ha solicitado.

En atención de las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la nulidad del acto demandado, y acceder a la pretensión de reintegro de la Demandante; no obstante, la pretensión de los salarios caídos y otros emolumentos dejados de percibir resulta improcedente.

En virtud de las consideraciones previas, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL** la Resolución de Personal 0387 de 25 de agosto de 2021, emitida por el Tribunal Electoral; en consecuencia, **ORDENA EL REINTEGRO** de **BETZAIDA ELENA CASTILLO APARICIO** al cargo que ocupaba o a otro cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo a la estructura de la institución; y **NIEGA** las demás pretensiones esgrimidas por la Demandante.

NOTIFÍQUESE,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 12 DE agosto DE 20 22

A LAS 8:46 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 2348 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la Tarde

de hoy 11 de agosto de 20 22

FIRMA