

**REPÚBLICA DE PANAMÁ****ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, treinta (30) de diciembre de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El magíster Osvaldo Ernesto Rodríguez MC Clean, actuando en nombre y representación de ZULAY ARROCHA, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.52 de 04 de mayo de 2023, emitida por el REGISTRO PÚBLICO DE PANAMÁ, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fs. 75 - 89 del expediente judicial).

Una vez repartida la acción ensayada, la Magistrada Sustanciadora procedió a hacer el escrutinio de admisibilidad, para lo cual dictó la Resolución de 05 de diciembre de 2023, mediante la cual se admitió la misma; se envió copia al DIRECTOR GENERAL DEL REGISTRO PÚBLICO, para que rindiese un informe explicativo de conducta; y le corrió traslado al apoderado especial del Registro Público (Cfr. f. 97 del expediente judicial).

Luego de ello, se continuaron los trámites procesales correspondientes, encontrándose el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el derecho que fundamentan las pretensiones del actor, así como la posición que al respecto tiene el funcionario acusado, y quien representa sus intereses, la Procuradora de la Administración.

**I. Pretensiones formuladas; hechos que fundamentan la demanda;
normas que se estiman violadas y cómo lo han sido.**

El magister Osvaldo Ernesto Rodríguez MC Clean, actuando en nombre y representación de ZULAY ARROCHA, solicita a este Tribunal que declare nula, por ilegal, la Resolución No.52 de 04 de mayo de 2023, así como su acto confirmatorio; mediante la cual, el DIRECTOR GENERAL DEL REGISTRO PUBLICO, removió su representada del cargo de Trabajador Manual I; el cual, a la par, ordenó reconocerle las prestaciones económicas que por ley le correspondían (Cfr. fs. 75 - 89 del expediente judicial).

Entre los hechos en los que fundamenta tales pretensiones, el apoderado especial de la actora señala lo siguiente:

"OCTAVO: Que nuestra representada hizo del conocimiento que las ausencias que presentó en el trabajo no fueron debido a irresponsabilidad sino por motivos de su embarazo de alto riesgo a tal punto que no podía levantarse de la cama ya que tenía la hemoglobina muy baja debido a una hemorragia y se encontraba totalmente débil, y este hecho lo comunicó a su JEFE INMEDIATO Licdo. RAUL MORENO, jefe de Recursos Humanos y a su secretaria JULIA y la señora Kenia trabajadora Social de esa institución." (Cfr. fs. 78 - 79 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el representante legal de la demandante estima que con la emisión del acto objeto de reparo, se han vulnerado las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 32 y 72 de la Constitución Política de la República, los cuales establecen que nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria y que se protege la maternidad de la mujer trabajadora (Cfr. fs. 79 - 85 del expediente judicial).

En lo que respecta al concepto de infracción de las normas arriba indicadas, el apoderado de la demandante es del criterio siguiente:

"Se ha violado o infringido el artículo 32 de nuestra Constitución Política, de manera directa, por acción, toda vez que, se emite la Resolución N-52, de 04 de mayo 2023, pretextándose haber cumplido con las formalidades y trámites exigidos en la ley, o sea Resolución 157 de 25 de mayo 2010, en el artículo 118, al endilgar para la destitución normas de facultad que tiene la autoridad nominadora para destituir a un funcionario público, y valiéndose de las más mínimo esfuerzo y optar por

el párrafo que señala que cuando se trate de ausencias y abandono, no se aplicará los precedentes artículos 128, 129, 130 y 131, ya que la situación de hecho no era ausencia injustificada, ni abandono, si no caso fortuito por su estado de gravidez consecuencia pos trauma y que desconocer el derecho subjetivo que le asistía a la servidora pública y no aplicarlos constituye no cumplir con el ordenamiento o formalidad ...” (Cfr. fs. 81 - 82 del expediente judicial).

B. Los artículos 128, 129, 130 y 131 de la Resolución No.157 de 25 de febrero de 2010, los cuales referencia a la investigación que precede a la aplicación de sanciones disciplinarias, al período de investigación, al informe sobre la investigación y a la posibilidad de reincorporación del servidor público al cargo (Cfr. fs. 85 - 88 del expediente judicial).

Al explicar la manera en que estas normas fueron vulneradas, la actora indica lo siguiente:

“... al momento de su destitución estaba en período de gravidez y por tal condición, estaba al amparo o protegida por el artículo 72 de nuestra carta magna, lo que impedía a la autoridad nominadora destituir sin previa investigación disciplinaria y comprobación fáctica de los hechos endilgados ...” (Cfr. f. 85 del expediente judicial).

II. Informe de conducta requerido al funcionario acusado.

Analizadas las constancias que reposan en autos, no se observa que la entidad demandada haya presentado su informe de conducta.

III. Contestación de la demanda y alegato de conclusión por el Procurador de la Administración.

En virtud del poder conferido por la entidad demandada, el Licenciado Perfecto Araúz Coronado, contestó la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva desestimar las pretensiones ensayadas por la demandante; criterio que, en lo medular, sustentó de la siguiente manera:

“Que la señora ZULAY ARROCHA, al no comunicarse de manera oportuna con la Oficina de Recursos Humanos del Registro Público de Panamá, incumplió con los deberes de servidora pública, establecidos en el artículo 121 del Reglamento Interno, que a la letra señala:

“ARTÍCULO 121. DE LOS DEBERES. Son deberes de los servidores públicos los siguientes:

1. Desempeñar el trabajo convenido con la intensidad, cuidado y eficiencia, que sean compatibles con

sus aptitudes, preparación y destrezas en el tiempo y lugar estipulado ...”

Que el abandono del cargo implica una separación definitiva del servidor público. Sobre el particular, la Sala Tercera ha señalado lo siguiente ‘destitución inmediata resulta de la aplicación de una norma directa con una sanción que debe imponerse sin tardanza, al instante en que acontezca la prohibición, requiriéndose solo que de forma sumaria se compruebe la comisión de la conducta censurada para imponer la consecuencia.’

...” (Cfr. fs. 107 - 108 del expediente judicial).

En su alegato de conclusión, los apoderados de la entidad demandada reiteraron lo siguiente:

“A la entonces servidora Zulay Arrocha se le instruyó procedimiento disciplinario por inasistencias injustificadas y abandono del puesto, al no presentar en tiempo y forma las incapacidades médicas correspondientes, ni aviso oportuno a su jefatura, conforme al Reglamento Interno de Personal del Registro Público de Panamá (RIP-RPP).

La interesada aportó una ‘prueba de embarazo’ que no cumple con los requisitos legales y reglamentarios para reputarse Certificado de Embarazo idóneo, ni fue homologado por la CSS, por lo que no activa la protección específica del fuero de maternidad en sede administrativa.

Se garantizó la notificación, el derecho de defensa, la oferta y contradicción de pruebas, y el uso de recursos; el acto confirmatorio resolvió los agravios planteados, manteniendo la motivación y proporcionalidad de la medida.” (Cfr. fs. 162 - 163 del expediente judicial).

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de la legalidad de los actos administrativos que le otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1943, procederá a resolver, en el fondo, la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el magister Osvaldo Ernesto Rodríguez MC Clean; quien, actuando en nombre y representación de ZULAY ARROCHA, solicita que la Sala Tercera haga las siguientes declaraciones:

“III. LO QUE SE DEMANDA

Demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción, contra la Resolución N-52 de 04 de mayo de 2023, y sus actos confirmatorios, para que se declare el acto administrativo nulo por ilegal y se restablezca

el derecho subjetivo lesionado, así como se hagan otras declaraciones, ...” (Cfr. f. 77 del expediente judicial).

En atención al principio dispositivo o de justicia rogada y al principio de congruencia, esta Superioridad procederá a examinar la legalidad de los actos administrativos impugnados, a partir de su confrontación con las normas aducidas por la parte actora como infringidas;

Antes de iniciar con las consideraciones de fondo, consideramos importante partir por indicar, que las normas de rango constitucional que la actora aduce que resultan infringidas producto de la emisión del acto objeto de reparo, no serán objeto de análisis por parte de este Tribunal, ya que, el control de constitucionalidad es una competencia que le ha sido asignada, de manera privativa, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Aclarado lo anterior, tenemos que de la lectura íntegra del acto objeto de reparo, se desprende que la destitución de la actora se produjo en atención a lo siguiente:

“Que luego de haber agotado el debido proceso, se determinó que la servidora pública ZULAY ARROCHA, con cédula de identidad personal No.8-786-225 que reposa en esta entidad gubernamental, con categoría de Servidor Público de no Carrera Administrativa, será destituida de su puesto de trabajo por las siguientes causales:

Que de acuerdo al informe de asistencia, la servidora pública ZULAY ARROCHA, no se ha presentado a laborar desde el día 05 de abril de 2023, que no tiene reporte alguno de enfermedad o que su ausencia se atiende a una situación de fuerza mayor.” (Cfr. f. 11 del expediente judicial).

En concordancia con lo anterior, el acto confirmatorio se expresó de la siguiente manera:

“Por otro lado, hemos de indicar que por ser la señora ZULAY ARROCHA una servidora pública de libre nombramiento y remoción, que mediante Resolución Administrativa No.52 de 04 de mayo de 2023, se resolvió en el artículo primero, DESTITUIR por Abandono del Cargo, toda vez que no se presentó a laborar en todo el mes de abril del presente año, si bien es cierto que presentó incapacidades en el presente Recurso las mismas no son continuas y no justifica los demás días que no se presentó a laborar.” (Cfr. f. 16 del expediente judicial).

Como se observa, la acción de personal de la cual fue objeto la actora, se produjo en atención a un supuesto abandono de su puesto de trabajo;

constituyéndose ello, por tanto, en el elemento a verificar dentro de la causa que nos ocupa.

Así las cosas, si partimos analizando lo que fueron las pruebas debidamente admitidas dentro de la causa que nos ocupa, veremos que entre las mismas se encuentra lo siguiente:

- Certificado de Incapacidad del día 10 al 12 de abril de 2023 (Cfr. f. 20 del expediente judicial).
- Certificado de incapacidad del día 20 al 21 de abril de 2023 (Cfr. f. 22 del expediente judicial)
- Certificado de incapacidad para el día 28 de abril de 2023 (Cfr. 19 del expediente judicial).
- Certificado de incapacidad del día 2 al 5 de mayo de 2023 (Cfr. f. 21 del expediente judicial).

Concordante con lo anterior, tenemos que en el expediente de personal de la demandante, existen varias constancias a través de las cuales, esta puso en conocimiento de la entidad demandada, la emisión de varios certificados de incapacidad.

Las notificaciones en cuestión, reposan de la foja 139 a la 147 del expediente de personal; observándose, que la misma puso en conocimiento de *Julia* y de *Raúl Lulo Moreno*, de una multiplicidad de certificados de incapacidad, que iban desde el 30 de marzo de 2023, hasta 12 de mayo de 2023.

En relación a la identidad y los cargos de las personas arriba mencionadas, el acto confirmatorio se pronunció de la siguiente manera:

“Que dentro del término legal la servidora pública ZULAY ARROCHA, interpuso Recurso de Reconsideración el día 22 de mayo de 2022, contra la Resolución Administrativa No.52 de 04 de mayo de 2023, ante la Oficina Institucional de Recursos Humanos, argumentando lo siguiente:

‘PRIMERO: Que la RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No.52 DEL 04 DE MAYO DE 2023, indica que de acuerdo a un informe de asistencia mi persona no se había presentado a laborar desde el día 05 de abril de 2023, que no tenía reporte alguno de enfermedad o que su asistencia de atiende a otra

situación de fuerza mayo. Este hecho es completamente falso Señor Director, toda vez que mi persona se reportó vía celular **con mi JEFE INMEDIATO Licdo. RAUL MORENO, Jefe de Recursos Humanos, a su Secretaria, la señora JULIA** y a la señora KENIA, Trabajadora Social de esta Institución, al cual le comuniqué que estaba enferma y le envié WhatsApp las incapacidades medidas.’

...” (El resaltado es del Tribunal) (Cfr. f. 13 del expediente judicial).

De lo anterior queda claro, que la actora sí hizo llegar, tanto al Jefe de Recursos Humanos, como a su secretaria, varios certificados de incapacidad; hecho que desvirtúa, la supuesta falta de comunicación, que sirvió de sustento para la emisión del acto objeto de reparo.

Lo anterior queda aún más de relieve, cuando se indica lo siguiente en el acto confirmatorio:

“Por otro lado, hemos de indicar que por ser la señora ZULAY ARROCHA una servidora pública de libre nombramiento y remoción, que mediante Resolución Administrativa No. 52 de 04 de mayo de 2023, se resolvió en el artículo primero DESTITUIR por Abandono del Cargo, toda vez que no se presentó a laborar en todo el mes de abril del presente año, **si bien es cierto que presentó incapacidades con el presente Recurso las mismas no son continuas y no justifica los demás días que no se presentó a laborar.** (El resaltado es del Tribunal) (Cfr. f. 16 del expediente judicial).

Como se observa, la entidad demandada reconoce haber recibido varias incapacidades junto con el *Recurso de Reconsideración*; sin embargo, a fin de sustentar su posición, ahora indica, que las mismas no son continuas, y que, además, no se justifican los días que no se presentó a laborar.

En lo que respecta a este argumento, debemos indicar que una adecuada *motivación*, exigía que la entidad demandada hiciera mención, de manera clara y específica, de los días en los que, supuestamente, la demandante no acudió a trabajar y tampoco mantenía certificado de incapacidad.

Lo anterior es así, ya que esa es la única manera en que se puede efectuar un examen dirigido a determinar, si los certificados de incapacidad aportados resultan suficientes o no; resultando esto imposible de verificar en este caso puntual, producto de lo genérico del planteamiento esbozado por la entidad demandada.

Así las cosas, siendo que a través de las constancias que reposan en autos, se ha logrado desvirtuar lo que fue la única causal utilizada como fundamento para la destitución de la actora; lo que corresponde es declarar la nulidad del acto objeto de reparo.

Por otro lado, en lo que respecta al pago de los salarios dejados de percibir, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido; puesto que, este Tribunal ha indicado, 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.

En consecuencia, 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 Ley formal, aplicable de manera directa al caso.

En ese marco conceptual, la Sentencia de 19 de noviembre de 2004, señaló lo siguiente:

“ Por último, y en relación a los salarios dejados de percibir por el señor De León, esta Sala estima que, lamentablemente, los mismos no pueden ser retribuidos en virtud de que para que esto sea viable, debe ser dictaminado expresamente por la Ley. En este sentido, el Reglamento de la Carrera sí contempla el pago de salarios caídos dentro de un proceso disciplinario, pero el caso en estudio no aplica a dicho supuesto, por lo que la petición debe ser denegada. Así se señaló en sentencia de 27 de agosto de 2004:

'Acerca de la pretensión contenida en el libelo de demanda sobre el pago de salarios caídos, la Sala no puede acceder a la misma, toda vez que ha sido el criterio constante de que sin un basamento jurídico con jerarquía de Ley, no es posible reconocer un derecho a favor de un servidor del Estado, ya que los derechos y obligaciones de éstos de conformidad con el artículo 297 de la Constitución, serán determinados en la Ley, y en la Ley 20 de 1983 no existe disposición alguna que habilite el pago del sueldo dejado de percibir durante el término en que ha permanecido removido de su puesto, por destitución, el respectivo servidor público, por ende, como fue dicho, no es viable resolver favorablemente esta petición.'

En función de las consideraciones arriba expuestas, lo que corresponde que se declare la nulidad del acto objeto de reparo; motivo por el cual, procede este Tribunal a pronunciarse en ese sentido.

PARTE RESOLUTIVA

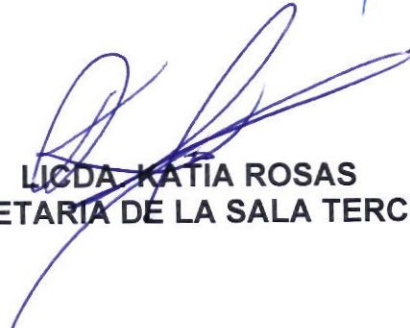
Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL Resolución No.52 de 04 de mayo de 2023**, emitida por el REGISTRO PÚBLICO DE PANAMÁ, así como su acto confirmatorio; por lo que se **ORDENA** el reintegro de ZULAY ARROCHA, en el cargo que desempeñaba al momento en que se hizo efectiva su desvinculación, o a otro cargo de igual jerarquía y salario, de acuerdo a la estructura de la Institución; y, **NIEGA** el resto de las demás pretensiones formuladas en la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA