



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. -PLENO- PANAMÁ, TREINTA  
(30) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE (2020).**

**VISTOS:**

La firma forense Consulting Panamá, actuando en nombre y representación de la señora **Karelia María Abad Quijada**, ha presentado ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia una Acción de Inconstitucionalidad en contra de la Resolución Administrativa No.222 de 25 de septiembre de 2019 expedida por el Registro Público de Panamá.

El Decreto de Personal No.222 de 25 de septiembre de 2019, proferido por el Registro Público de Panamá es del tenor siguiente:

**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
REGISTRO PÚBLICO  
RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N° 222  
DEL 25 DE SEPTIEMBRE DE 2019**

Por el cual se deja sin efecto un (1) nombramiento en el Registro Público de Panamá

**EL DIRECTOR GENERAL DEL REGISTRO PÚBLICO  
DE PANAMA(SIC),**  
en uso de sus facultades legales,

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que la estabilidad de los servidores públicos en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

Que el artículo 2 Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, "Que regula la Carrera Administrativa, contiene dentro de su texto el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción

Que de acuerdo con el expediente de personal del servidor público **KARELIA ABAD**, con cédula de identidad personal **No.8-745-1848**, que reposa en esta entidad gubernamental, éste no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.

Que el servidor público carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por la ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora.

#### **CONSIDERANDO:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Dejar sin Efecto el nombramiento del Servidor Público, **KARELIA ABAD**, con cédula: No. **8-745-1848**

Ocupa el puesto de: **SOPORTE TÉCNICO**

Posición **No. 316** con sueldo de **B/.1,133.00**

Dirección de Tecnología

Partida Presupuestaria **No. 1.48.0.2.001.01.04.001**

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Reconocer al servidor público las prestaciones económicas que por Ley le corresponde.

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

**PARÁGRAFO:** La presente Resolución comenzará a regir a partir de su notificación.

Dado en la ciudad de Panamá, a los veinticinco (25) días del mes de septiembre del año dos mil diecinueve (2019).

#### **COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE**

El activador constitucional, narra en los hechos de la demanda que cuando su mandante se notificó de la Resolución Administrativa No. 222 de 25 de septiembre de 2019, mediante la cual se dejó sin efecto su nombramiento, se encontraba embarazada.

Explica que este hecho puede ser comprobado con la fecha de nacimiento de su menor hijo y las certificaciones de embarazo que fueron aportadas al expediente laboral de la señora Karelía Abad en el Registro Público. Además, señala que su mandante se notificó de la Resolución Administrativa impugnada el día 28 de septiembre de 2019,

fecha en la cual ya se encontraba en estado de gravidez, conforme a las certificaciones médicas.

Indica que lo sustentado en la Resolución impugnada no se compadece con lo normado en nuestra Constitución Política ya que *"...la actuación del Registro Público no se sustentó en la regulación constitucional al respecto sobre servidores públicos, sino que funda su actuar en una disposición legal que de igual tiene su fundamento en nuestra Carta Política."*

Establece como normas constitucionales infringidas los artículos 4, 17, 72 y 300 de la Constitución Política, artículo 7 de la Convención Americana de Derechos del Hombre y el artículo 11.1 del Convenio No.3 sobre Protección de la Maternidad de la Organización Internacional del Trabajo.

Expone como concepto de la infracción que lo decidido en el acto impugnado ante esta sede constitucional va en contra de lo acatado por la República de Panamá ya que se desampara a la señora Karelia Abad puesto que se queda sin la seguridad social obligatoria y sin los recursos económicos que le brindaba el goce de su salario, vulnerándose así lo establecido en los convenios internacionales que protegen los derechos de la mujer en estado de gravidez o en época de lactancia y de los niños.

Indica que el artículo 17 de la Constitución Política ha sido vulnerado puesto que se desconoce el reconocimiento del derecho social del trabajo como un derecho y un deber del ciudadano, como medio efectivo para obtener ingresos económicos que le permitan una subsistencia decorosa para su propia persona y su familia, en el caso de estar constituida.

Manifiesta que se incurre en una infracción del artículo 72 de la Constitución Política puesto que de este precepto deviene la protección de la maternidad de toda mujer trabajadora y el Registro Público, teniendo pleno conocimiento de la condición de gravidez de su mandante, desconoce la prohibición de despedir a una mujer trabajadora en estado de gravidez.

Por último, establece que se ha infringido el artículo 300 de la Constitución Política por omisión, ya que la labor de la ex funcionaria del Registro Público en el desempeño del cargo que ocupaba, fue cumplida con alto sentido de lealtad, competencia y conocimientos adecuados, lo cual fue desconocido por el ente nominador al remover de forma discrecional a su mandante.

Una vez conocida la pretensión de la parte actora, se procede a revisar la admisibilidad de la acción constitucional que nos ocupa, para lo cual es necesario examinar los requisitos de forma contemplados en los artículos 101, 665, 2559 y siguientes del Código Judicial, así como los criterios jurisprudenciales asumidos por el Pleno de esta Corporación de Justicia para este tipo de procesos.

Conforme a lo anterior, se aprecia que el libelo de demanda constitucional cumple con las exigencias comunes a toda demanda, como la expresión del tipo de proceso, la identificación del demandante, el acto demandado, los hechos y disposiciones en que se fundamenta la pretensión, tal como lo dispone el artículo 665 del Código Judicial.

Respecto a los requisitos específicos para las demandas de inconstitucionalidad establecidos en el artículo 2560 del Código Judicial, en cuanto a la transcripción literal de la disposición, norma o

acto acusado de inconstitucionalidad, esta Superioridad observa que se cumplió con esta exigencia, ya que el accionante transcribió el acto impugnado.

En cuanto a las disposiciones constitucionales que se estimen infringidas y el concepto de la infracción, el activador constitucional consideró vulnerados los artículos 4, 17, 72 y 300 de la Constitución Nacional, el artículo 7 de la Convención Americana de Derechos del Hombre y el artículo 11.1 del Convenio No. 3 sobre Protección de la Maternidad de la Organización Internacional del Trabajo.

Sin embargo, el Pleno de esta máxima Corporación de Justicia observa que el accionante se centra en expresar dos puntos relevantes: el estado de gravidez de la ex funcionaria y su disconformidad con el fundamento legal utilizado para tomar la decisión emitida por el Registro Público de Panamá.

Respecto al estado de gravidez de la señora Karelia Abad al momento de ser notificada de la Resolución Administrativa impugnada, mediante la cual se deja sin efecto su nombramiento, considera el Pleno que si bien existe fuero maternal amparado por nuestra Carta Magna y los Convenios Internacionales, una Demanda de Inconstitucionalidad no sería el remedio impugnativo constitucional eficaz para reparar el daño. Esto es, porque las inconstitucionalidades surten efectos hacia el futuro y no tiene efectos retroactivos. Ello quiere decir que, aun cuando prosperara el reproche, no se podría obtener el reintegro.

En este mismo orden de ideas, se observa que en el concepto de la infracción de las normas constitucionales y convenios internacionales que ampara la condición de gravidez de la mujer, se

desarrolla una argumentación precaria. Esto es porque es la explicación de la infracción el núcleo central del debate constitucional que se pide sea analizado por el Tribunal Constitucional por lo que no puede estar limitado a una descripción conceptual y aplicación genérica.

En relación al segundo punto, respecto al fundamento legal utilizado por el ente nominador para emitir el acto impugnado, en esta sede constitucional, se advierte que los argumentos desarrollados en el concepto de la infracción respecto al artículo 300 de la Constitución Política, presuponen que se tiene como finalidad que se revisen y analicen los elementos que sirvieron de motivación y sustento para que la entidad estatal dispusiera prescindir de la servidora pública.

Lo anterior, ha sido motivo de pronunciamiento por parte del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que reiteradamente ha manifestado que las acciones constitucionales no son un mecanismo procesal idóneo para promover una inconformidad que debe ser ventilada en la vía ordinaria, ni para que el tribunal constitucional examine nuevamente el caudal probatorio, o se adentre a consideraciones sobre la interpretación de la ley que corresponde únicamente al juzgador de la causa. Por tanto, no desgasta reiterar que la sede constitucional emite procedimientos destinados exclusivamente a la revisión de violaciones constitucionales.

En ese sentido, el Pleno de esta Corporación de Justicia en Fallo del 21 de marzo de 2014, señaló lo siguiente:

“La jurisprudencia sentada por el Pleno ha establecido que la acción de inconstitucionalidad (al igual que la de amparo de garantías) no puede ser utilizada como una tercera instancia para revisar el proceso en que se dictó la resolución impugnada mediante esta vía, ya que la acción de inconstitucionalidad lo que pretende es revisar si la norma o

resolución objeto de impugnación ha violado de manera objetiva la Carta Magna, lo que riñe con el propósito de esta acción.

Esta Colegiatura considera oportuno reproducir la porción pertinente de la sentencia de 23 de agosto de 1996, emitida por esta Colegiatura bajo la Ponencia del Ex-Magistrado Edgardo Molino Mola, y que es del siguiente tenor:

"Estas razones impiden darle curso legal a la demanda presentada, toda vez que en estos procesos la Corte Suprema no actúa como Tribunal de Justicia, sino como un Organismo de Derecho Público, y como garante de la integridad de la Constitución. En este orden de ideas, el libelo no sólo debe presentarse en debida forma y en consonancia con los requisitos formales que la ley prevé, sino también debe la demanda estar dirigida contra un acto o resolución que vulnere de manera directa y flagrante nuestra Carta Magna, y constatare el agotamiento de los medios de impugnación respectivos, antes de acudir a este máximo Tribunal de Justicia".

También traemos a colación la sentencia de este Pleno, de 28 de 2000, bajo la Ponencia de Magistrado Rogelio Fábrega Zarak, que en el punto específico in examine, señaló lo siguiente:

"Conviene reiterar el criterio vertido en profusa jurisprudencia de este tribunal, en el sentido de que la acción de inconstitucionalidad no es un medio procesal idóneo ni vía equivalente a una tercera instancia, para que el tribunal constitucional proceda a un nuevo examen del caudal probatorio de un proceso; como tampoco para que se adentre en consideraciones de materias de interpretación de la ley, tareas que corresponden privativamente a la jurisprudencia ordinaria, tanto al juez de la causa como de apelaciones. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, como interprete-operador de la Constitución, no puede pasar entonces a la verificación de supuestos errores in iudicando, tal como lo pretende la causa".

Como en el presente caso se ha evidenciado que el actor constitucional ha incurrido en la falta contenida en el extracto del fallo expuesto, la Corte arriba al criterio de que no es admisible la presente demanda, y así ha de declararlo" (Resolución Judicial de 12 de enero de 2001).

En este mismo sentido, el autor panameño, Doctor Rigoberto González Montenegro, en su obra Curso de Derecho Procesal Constitucional, señala que:

"... la finalidad del control de la constitucionalidad es, en última instancia, la defensa, tutela o protección del contenido normativo de la Constitución, debe quedar claro por lo mismo, que en el caso específico de la acción de inconstitucionalidad, ésta no es ni constituye su ejercicio una tercera instancia como si de un medio impugnativo más se tratase. El tema a debatir con la instauración de la acción es y no es otro que de naturaleza constitucional, no de aspecto, omisiones o errores que pueden ser remediados con los recursos, ya sea ordinarios o extraordinarios, previstos con ese objetivo" (Páginas 102-103. Editorial Litho Editorial Chen, S. A., Panamá, 2002).

Por otra parte, advierte el Pleno que los hechos se afincan en un supuesto conocimiento del estado de gravidez de la señora Karelia Abad, por parte del ente nominador, al momento de emitir el acto administrativo que deja sin efecto su nombramiento. No obstante, las pruebas que acompañan la demanda, además de la copia autenticada del acto impugnado, solo permiten reconocer la fecha de nacimiento del menor hijo de la señora Karelia Abad (Certificado de Nacimiento a foja 11) y un resultado serológico de embarazo positivo de 23 de noviembre de 2019 (foja 12), es decir, casi 2 meses posteriores a la emisión y notificación de la Resolución Administrativa en cuestión.

Basado en el contexto que se nos presenta en la demanda, para poder declarar inconstitucional la Resolución Administrativa No. 222 de 25 de septiembre de 2019, que es el acto impugnado en la presente demanda constitucional, se tendrían que evidenciar dos puntos importantes, a saber: (1) Que al momento de emitirse el acto administrativo la señora Karelia Abad se encontraba en estado de gravidez; y (2) Que el Registro Público de Panamá tenía conocimiento de la condición de la funcionaria.

Sin embargo, estos dos elementos de gran relevancia para un pronunciamiento de fondo no quedan claros con la documentación que se ubica a fojas 11 y 12, careciendo el Tribunal Constitucional de pruebas que sustenten lo argumentado por la accionante constitucional.

Aunado a lo anterior, dadas las características de este tipo de demanda, no puede el Pleno ejercer facultades probatorias. Esto se debe a que esa actividad necesaria para probar estos puntos no se puede realizar en una demanda de inconstitucionalidad. Por ello,

oportunamente, se debió o se tenían que haber activado otros mecanismos de impugnación que permitieran poner en práctica la actividad probatoria y el análisis correspondiente.

Esta máxima Corporación de Justicia, precisa recordar que una Demanda de Inconstitucionalidad es un proceso de puro derecho y en esta ocasión la accionante nos invita a hacer una dinámica de valoración de hechos y probatoria que no es pertinente.

Así las cosas, el Pleno de esta Corporación, considera que de lo manifestado por el proponente en la presente acción, no se logra extraer motivo alguno para que el caso bajo estudio pueda ser revisado en sede constitucional. Por tanto, esta Corporación de Justicia estima que la misma se hace inadmisibile y así se pronuncia.

En mérito de lo antes expuesto, 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 Inconstitucionalidad interpuesta por la firma forense Consulting Panamá, actuando en nombre y representación de la señora **Karelia María Abad Quijada**, ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en contra de la Resolución Administrativa No. 222 de 25 de septiembre de 2019 expedida por el Registro Público de Panamá.

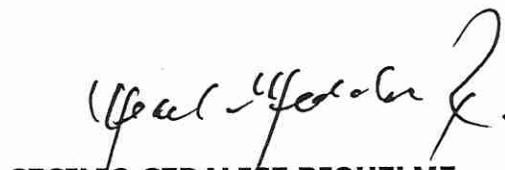
**Notifíquese y Cúmplase,**



**OLMEDO ARROCHA OSORIO**  
Magistrado



**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS**  
Magistrado



**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
Magistrado



**MARIBEL CORNEJO BATISTA**  
Magistrada



**HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA**  
Magistrado



**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
Magistrado



**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS**  
Magistrada



**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**  
Magistrada



**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
Magistrado



**YANIXSA Y. YUEN**  
Secretaria General