



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, veintisiete (27) de marzo de dos mil quince (2015)

VISTOS:

La licenciada María Elena del C. Correa Benítez, en representación de **Sandra De León Matos**, ha presentado **demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción**, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución de 1 de julio de 2004, emitida por el Segundo Tribunal Marítimo de Panamá, y para que se hagan otras declaraciones.

I. ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO

La pretensión contencioso administrativa de plena jurisdicción va dirigida a que esta Sala de la Corte declare la nulidad del acto impugnado, ordene el reintegro de la demandante al cargo que desempeñaba en el Segundo Tribunal Marítimo de Panamá como Oficial Mayor IIII, y solicita el pago de los salarios y demás prestaciones dejadas de percibir.

La Resolución demandada fue confirmada por la Resolución S/N de 6 de julio de 2004, luego de ejercido el recurso de reconsideración. Con este último

resuelto se agotó la vía gubernativa

El acto demandado fue expedido en ocasión de un proceso disciplinario que inicia el 20 de enero de 2004, luego que la Magistrada del Segundo Tribunal Marítimo de Panamá, licenciada Gisela Augurto Ayala, comunicara a la licenciada Sandra de León Matos, de la apertura del Proceso Disciplinario en el cual se le imputaban cargos por supuestas violaciones a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 286 del Código Judicial, y a las prohibiciones contenidas en los numerales 2 y 9 del artículo 12 del Reglamento de Carrera Judicial.

Del estudio del expediente se desprende que los cargos que se formularon en contra de la Licenciada De León, son atribuidos por actos cometidos en el período en que ocupó la posición de Secretaria Judicial del Segundo Tribunal Marítimo de Panamá.

La Licenciada SANDRA EDITH DE LEON MATOS, con cédula de identidad personal 8-259-1765 y Seguro Social No. 125-1765 fue destituida del cargo de OFICIAL MAYOR III, cargo adscrito al Segundo Tribunal Marítimo de Panamá, con fundamento en numeral 4 del artículo 23 y el artículo 279 del Código Judicial, al haberse comprobado la infracción de los principios de ética judicial en el desempeño de sus funciones.

II. DISPOSICIONES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Estima el apoderado legal de la parte actora que se ha infringido el Artículo 288 del Código Judicial en concepto de violación directa, por omisión, porque debe entenderse por dato cierto la existencia de una prueba que involucre al funcionario contra quien se promueve un proceso disciplinario.

Igualmente, manifiesta que la apertura del proceso disciplinario en contra de la Licenciada Sandra De León, se basa en tres señalamientos proferidos directamente por la Magistrada del Segundo Tribunal Marítimo de Panamá: primero, por el supuesto de haber cometido infidencias respecto a una sentencia, situación que considera no fue debidamente acreditada; segundo, por

haberse ausentado injustificadamente un día, causal que sostiene no está respaldada con pruebas; y tercero, por haber sustraído una serie de documentos, situación que argumenta no encuentra sustento en señalamiento alguno. A juicio de la demandante, estos hechos tenían que haber sido señalados bajo la formalidad de una declaración jurada, en virtud de la gravedad de los mismos y por la persona que fuere afectada.

Se estima violado el Artículo 290 del Código Judicial de manera directa, por omisión, porque asevera que su representada fue notificada de la apertura del proceso disciplinario y en ese documento se le señalaron los cargos que se le atribuyen; no obstante, al momento de la decisión, se le sancionó por otras causas, fundadas en un sin número de normas del Código Judicial y del Reglamento de Carrera Judicial, lo que provocó que su representada quedara en estado de indefensión frente a los cargos expuestos en la Resolución acusada.

Argumenta también que el literal b del Artículo 290 del Código Judicial fue infringido de manera directa por, omisión, ya que a su juicio la Magistrada del Segundo Tribunal Marítimo de Panamá admitió todas las pruebas de su representada; sin embargo, omitió reponer los testimonios que se borraron de los cassettes.

En cuanto al numeral 5, del Artículo 183 del Código Judicial, el cual establece el deber de los Secretarios de efectuar las notificaciones y citaciones en la forma establecida en la Ley y autorizar las que practiquen sus subalternos, plantea la apoderada judicial de la demandante que el mismo fue violado por indebida aplicación, porque no se ajusta a los hechos que sirven de fundamento a las supuestas llamadas de atención a su representada ni a la sanción que se le impuso.

Se indica infringido el artículo 191 del Código Judicial, que se refiere a la reserva que deben guardar todos los funcionarios judiciales sobre las resoluciones que hayan de dictarse en los procesos, mientras no sean

refrendadas por el Secretario.

A juicio de la apoderada judicial de la demandante, el artículo 191 del Código Judicial fue violado por indebida aplicación, toda vez que la Licenciada Sandra de León en estricto cumplimiento de sus deberes procedió a comunicar a un pasante de la Firma De Castro & Robles que debían notificarse de la Sentencia dictada dentro del proceso en contra de la "M/N T Port", ya que dicha Resolución estaba previamente firmada por la Magistrada y refrendada por su representada como Secretaría Judicial del Despacho. Señala que, a ese hecho se le está aplicando una disposición legal que no es pertinente, toda vez que no es necesaria la reserva indicada en el Artículo 191 del Código Judicial cuando se trata de una Resolución que fue firmada por las dos autoridades del Despacho Judicial y que estaba pendiente de notificación a las partes.

Se señalan infringido los numerales 1, 9 y 14 , del artículo 183 del Código Judicial, que establecen como deberes de los Secretarios Judiciales, dar cuentas diariamente a sus superiores de los negocios que se hallen en estado de dictarse alguna Resolución, y de presentar a su superior, el primer día de cada mes , una relación de los negocios en curso con indicación de su estado, de las demoras que han sufrido y su motivo, cuando ello sea conocido.

Sostiene la apoderad judicial de la demandante, la norma invocada fue violada por indebida aplicación, porque esa norma no se ajusta a las conductas que se le recriminan a su representada, como es el supuesto incumplimiento de rendir informes mensuales sobre los negocios pendientes en el Tribunal.

Se estima infringido el numeral 4, del artículo 286 del Código Judicial, el cual dispone que los funcionarios del escalafón judicial y del Ministerio Público de igual categoría, serán sancionados disciplinariamente por dar información a las partes o a terceras personas, opiniones, consejos, indicaciones o información confidencial en relación con asuntos pendientes en sus despachos, que puedan ser motivo de controversia, si se comprueba el cargo.

Considera la apoderada judicial de la demandante que la norma invocada

se violó por indebida aplicación, porque no se ajusta a los hechos que supuestamente dieron origen al procedimiento disciplinario en contra de su representada, por lo que no es pertinente su aplicación.

Es señalado también como infringido el artículo 498 y 499 del Código Judicial, referente a los casos en que se pierde un expediente o parte de él. En esos casos, el Secretario de oficio o a petición de parte deberá informarlo al Juez, indicando detalladamente quienes eran los interesados en el proceso, el estado en que se hallaba en el momento de su pérdida y las diligencias realizadas para obtener su recuperación.

Además, la apoderada judicial de la demandante manifiesta que las normas invocadas fueron violadas de manera directa, por omisión, porque disponen el procedimiento de reposición de un expediente o parte de él, tal como es el caso de los testimonios grabados en el proceso disciplinario, cuyas cintas se dañaron parcialmente, antes de su transcripción. Estima, que el Tribunal únicamente puede desistir de las pruebas que hayan sido evacuadas dentro del término, no de los testimonios ya practicados.

Se señalan infringidos los numerales 4, 6, 7, 17 y 21 del Artículo 447 del Código Judicial, los cuales disponen que los funcionarios y empleados del Órgano Judicial y del Ministerio Público, cada uno, según la naturaleza de las funciones de las que estén investido, están obligados a observar y cumplir las reglas de ética judicial, entre ellas, a ser mesurado, atento, paciente e imparcial como corresponde a la altísima misión de administrar justicia; no obstante considera que la conducta de la Magistrada del Segundo Tribunal Marítimo no se ajusta a estos parámetros.

En cuanto al artículo 475 del Código Judicial, la apoderada judicial de la demandante plantea que la norma invocada fue violada de manera directa, por omisión, porque en la Resolución acusada de ilegal, la Juzgadora debió haberse pronunciado única y exclusivamente sobre los hechos que dieron origen a los cargos, y se le sanciona por otras violaciones.

Se indican violados los numerales 1 y 2 del artículo 286 del Código Judicial. A juicio de la apoderada judicial de la demandante, el numeral 1, del artículo 286 del Código Judicial; los cuales disponen que los servidores públicos del escalafón judicial y los del Ministerio Público de igual categoría, serán sancionados disciplinariamente, el primero considera que fue violado por indebida aplicación, toda vez que se intentó adecuar una supuesta conducta de la Licenciada Sandra De León a lo dispuesto en ese numeral. Con relación al numeral 2, se indica que este no es aplicable a la Licenciada Sandra De León Matos, toda vez que la ausencia que se le atribuye no se extiende a un día completo.

Por interpretación errónea de la Ley, el artículo 331 del Código Judicial se estima infringido por cuanto el alcance o sentido dado a la norma en la Resolución No. 60, es contraria con la naturaleza propia de la disposición jurídica, toda vez que esta preceptúa que el Ministerio Público esta organizado dentro de un sistema vertical en que el o la Procuradora General de la Nación, es la autoridad máxima a la que están subordinados todos los demás funcionarios de instrucción de menor jerarquía.

De igual forma, considera que se ha infringido el artículo 783 del Código Judicial, el cual dispone que las pruebas deben ceñirse a la materia del proceso y son inadmisibles las que no se refieren a los hechos discutido, así como las legalmente ineficaces, toda vez que el Tribunal Marítimo solicitó la práctica de varias pruebas que no se refieren a la materia del proceso disciplinario.

El artículo 792 del Código Judicial, que dispone que para la apreciación de las pruebas, éstas deben solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos u oportunidades señaladas en el Código, la apoderada judicial de la demandante sostiene que dicha norma fue infringida de manera directa, por omisión, ya que las pruebas solicitadas de oficio por la Jueza se incorporaron al proceso sin la debida intervención de la parte contra la cual se estaban presentando éstas, luego de precluido el término probatorio.

Estima violado el artículo 833 del Código Judicial, que se refiere a la forma como las pruebas deben aportarse al proceso: en original o en copias autenticadas. Sostiene la apoderada judicial de la demandante que la norma invocada fue violada de manera directa, por omisión, ya que el Segundo Tribunal Marítimo de Panamá aportó pruebas documentales que consistían en copias simples del expediente personal de la Licenciada Sandra De León.

La apoderada judicial de la demandante manifiesta que el artículo 12 del Acuerdo número 46 del 27 de septiembre de 1991 fue infringido por indebida aplicación, toda vez que el mismo se refiere a la prohibición de revelar a terceros o a los medios de comunicación salvo autorización expresa cualquier información que dimanase de los procesos. Ahora bien, en los hechos que se atribuyen a la Licenciada Sandra De León procedía la notificación a las partes, situación que se puso en conocimiento de un pasante de Castro & Robles, siendo que ésta era la apoderada especial de la M/N TROPICAL REEFER no a un TERCERO ni un medio de comunicación.

Se aduce la violación del artículo 778 del Código Judicial, el cual dispone que las causales de impedimento y recusaciones de los Jueces también son aplicables a sus suplentes y Secretarios. Se estima infringido el artículo 779 del Código Judicial, el cual establece que las causales de impedimentos y recusaciones de las partes se aplican también a sus apoderados.

Manifiesta la apoderada judicial de la demandante que las normas invocadas fueron violadas por indebida aplicación, porque su representada no se encontraba en el Tribunal cuando se recibió la demanda en contra del "M/N ROBERTO M", por lo que las normas invocadas sobre impedimentos y recusaciones no eran aplicables al proceso disciplinario.

Se estima violado el numeral 2, del artículo 146 de la Ley 8 de 1982, que dispone que el Juez Marítimo no puede conocer de un asunto en el cual esté impedido, por tener interés directo o indirecto en el mismo. Se señala infringido el artículo 62 de la Ley 8 de 1982, el cual dispone que las causales de

impedimentos y recusaciones de los jueces se aplican a sus subalternos. Manifiesta la apoderada judicial de la demandante que las normas señaladas han sido violadas por indebida aplicación, porque no se aplican a los hechos expuestos y acreditados en el proceso disciplinario.

Se señala infringido el artículo 103 del Acuerdo Num 46 de 1991 el cual dispone que para la aplicación de una sanción disciplinaria a un funcionario, se le deberá tomar en cuenta la gravedad de la falta, la conducta que ha mantenido en la institución y demás circunstancias que contribuyen a atenuar o agravar una medida punitiva. El cargo de infracción es violación directa, por omisión, con sustento en que la Jueza del Segundo Tribunal Marítimo dejó de aplicarla en detrimento de la Licenciada Sandra De León.

Se estima violado de manera directa el numeral 4 del artículo 23 del Código Judicial, el cual dispone que los cargos de voluntaria aceptación se pierden por sus titulares, entre otras cosas, por haber cometido un delito o falta grave contra la ética judicial. Señala el apoderado judicial de la parte actora que su representada es una funcionaria adscrita a la Carrera Judicial, a la que ingresa por concurso de méritos; por consiguiente, goza de la garantía de la inamovilidad contenida en el Artículo 279 del Código Judicial, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 61 del citado Código.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL SEGUNDO TRIBUNAL MARITIMO DE PANAMA.

Mediante Nota de 8 de julio de dos mil cinco la Magistrada del Segundo Tribunal Marítimo de Panamá manifestó lo siguiente:

“Las piezas procesales de las acciones antes señaladas, la adjuntamos como prueba en virtud de que en ellas se explica con detalle el procedimiento disciplinario seguido a la Licda De León Matos, y en donde se desvirtúan los cargos de ilegalidad que ésta manifiesta se cometieron en el proceso disciplinario, cargos que son también objeto de señalamientos en la presente demanda contencioso administrativa. Con el propósito también de ilustrar a la Sala,

remitimos con este informe copia del expediente completo del proceso disciplinario que se le siguió a la Licda De león Matos, llevado a cabo tal como lo preceptúan las normas que regulan la carrera judicial insertas en el Código Judicial, desarrollada a su vez mediante el reglamento aprobado por la Corte Suprema de Justicia mediante Acuerdo No. 46 de 27 septiembre de 1991.”

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista No. 200 de 29 de marzo de 2006, el representante del Ministerio Público, señala que es del criterio que la Resolución del 1 de julio de 2004, dictada por el Segundo Tribunal Marítimo de Panamá no es ilegal, porque se comprobó dentro del proceso disciplinario que Sandra de León Matos proporcionó información confidencial, relacionada con asuntos pendientes que se tramitaban en el Segundo Tribunal Marítimo de Panamá, abandonó el cargo, en horario laborable sin autorización de la Jueza y sin que mediara causa justificada, sustrajo documentos de la caja fuerte del Segundo Tribunal Marítimo de Panamá, incumplió con su deber como secretaria judicial de dar cuenta diariamente a sus superiores de los negocios que se encuentren en el Tribunal, y efectuó trámites irregulares en los procesos que se tramitan en el Segundo Tribunal Marítimo de Panamá. (Visibles a fojas 232 a 254 del expediente).

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-

administrativa de plena jurisdicción promovida por la apoderada legal de la señora Sandra de León, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley No. 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, la demandante, Sandra de León Matos, como persona natural comparece en defensa de sus derechos e intereses en contra la Resolución de 1 de julio de 2004, dictada por la Magistrada del Segundo Tribunal Marítimo de Panamá.

Por su lado, el acto demandado fue expedido por la Magistrada del Segundo Tribunal Marítimo de Panamá, quien es parte de uno de los tres órganos del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones administrativas, expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimado como sujeto pasivo, en el presente proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción.

PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad de la Resolución de 1 de julio de 2004, emitido por el Segundo Tribunal Marítimo de Panamá, mediante el cual se resuelve destituir a la Licenciada Sandra Edith De León Matos, del cargo de Oficial Mayor III, cargo adscrito al Segundo Tribunal Marítimo de Panamá.

El problema jurídico central que le corresponde decidir a ésta Sala se reduce a determinar si la Administración violó el debido proceso dentro del proceso disciplinario llevado a la señora Sandra de León, cuando aplicó la sanción de destitución.

Para abordar el estudio de tales problemas, la Sala enmarcará su argumentación, analizando el Título XII, Carrera Judicial, el Título XVI Capítulo

II, Ética Judicial, del Código Judicial y el Acuerdo No. 46 de 27 de septiembre de 1991, que desarrolla la carrera judicial, a la luz del principio de legalidad y del debido proceso.

En este punto, la Sala estima que, es obligante en el análisis de la materia discutida se tome en consideración, a título de referencia, ciertas nociones que se consideran fundamentales para dar un adecuado contexto conceptual y jurídico a la cuestión sometida a decisión.

I. LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO:

La potestad sancionadora del Estado, es una manifestación del *ius puniendi* general del Estado, que le otorga legitimidad, capacidad o facultad para castigar o sancionar.

Según la doctrina mayoritaria, el *ius puniendi* o Derecho represor del Estado está integrado por dos ordenamientos: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, respondiendo ambos a unos principios básicos comunes, elaborados tradicionalmente desde la dogmática jurídico-penal. (Eduardo Gamero Casado, Severiano Fernández Ramos. **Manual Básico de Derecho Administrativo**. España. Editorial Tecnos. 2007. 4ª.Ed. fs. 458-459)

Por su parte, la jurisprudencia colombiana, Sala Plena de la Corte Constitucional, al referirse a la potestad sancionatoria del Estado en sentencia de 9 de agosto de 2005, destacó lo siguiente:

"Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que el derecho sancionador del Estado en ejercicio del *ius puniendi*, es una disciplina compleja que envuelve, como género, al menos cuatro especies[2], a saber: el derecho penal delictivo[3], el derecho contravencional[4], el derecho disciplinario[5] y el derecho correccional[6]. Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado, corresponden al denominado derecho administrativo sancionador[7].

El derecho administrativo sancionador, en términos de la doctrina y la jurisprudencia constitucional, supone una ruptura del principio clásico de la tridivisión de poderes, en la medida en que la

represión de los ilícitos ya no corresponde de manera exclusiva al poder judicial, y más concretamente a la justicia penal[8]. En efecto, el modelo absoluto de separación de funciones del poder público[9], se reveló como insuficiente ante el incremento de deberes y obligaciones de los particulares, como de funciones públicas de los servidores del Estado, que ante su incumplimiento merecían la imposición de una sanción. Sin embargo, no todas las infracciones eran susceptibles del mismo tratamiento, pues en atención a los intereses que se pretendían proteger con cada una las disciplinas del derecho punitivo del Estado, se distinguieron aquellas que serían objeto de sanción directa por la Administración, y aquellas otras que se reservarían para la justicia penal".

(http://akane.udenar.edu.co/derechopublico/Juris_Disciplin.htm)

Como se advierte el derecho a sancionar atribuido principalmente al poder judicial (penal) también tiene sus matices en el ámbito administrativo.

Examinemos ahora en qué consiste o cuál es el fundamento del derecho administrativo sancionador, disciplinario.

A. El derecho Administrativo Sancionador en el ámbito disciplinario:

La facultad, derivada del "*ius punendi*" se ha extendido al ámbito administrativo a efecto de fiscalizar los comportamientos de los administrados y de los funcionarios de la administración adscritos a este ente, así como para la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe.

En la revisión de la jurisprudencia constitucional encontramos que en **Sentencia de 10 de junio de 2005**, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia hace referencia algunas definiciones doctrinales, en cuanto a la potestad sancionatoria de la Administración que citamos a continuación:

"Aunado a ello, es de lugar recordar que la **Administración dentro de la que se incluye al Órgano Ejecutivo, tiene una función de conservar el orden público, y para ello, es necesario dictar una serie de normas disciplinarias que no sólo se dirijan a los particulares, sino también a los funcionarios**

públicos. Al respecto, ha indicado la doctrina internacional lo siguiente:

...
"La potestad sancionadora de la Administración es la atribución que le compete a ésta para interponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por acción de éstos contrarios a lo ordenado por la Administración."(MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I. Quinta Edición, Buenos Aires)(Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el licenciado Martín Molina contra la frase del Presidente de la República , o contenida en el artículo 91 del Decreto Ejecutivo N° 204 de 3 de septiembre de 1997, modificada por el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 294 del 19 de diciembre de 1997. 10 de junio de 2005).

En igual sentido, la jurisprudencia colombiana destaca la decisiva importancia de la potestad sancionadora en el ámbito disciplinario, cuando señala:

"En el terreno del derecho disciplinario, el derecho sancionador de la Administración se concreta en la facultad que se le atribuye a los entes públicos de imponer sanciones a sus propios funcionarios."

En ese sentido, como bien lo ha señalado el autor **Roberto Dromi, en su obra, Derecho Administrativo**, el poder disciplinario es el medio que cuenta la Administración para obligar a sus agentes al cumplimiento de los deberes específicos del servicio, es decir, es la facultad de asegurar el buen funcionamiento de la función pública por parte de los agentes públicos, que en situación de subordinación observan la conducta ajustada a los deberes de la función, y el cual exige que las sanciones de mayor gravedad sean aplicadas sobre la base del debido proceso. (Roberto Dromi, Derecho Administrativo, 12 Edición, Hispania Libros, 2009, Buenos Aires, Argentina, página 404)

En relación a este punto debemos manifestar que el fundamento Constitucional de la Potestad Sancionadora del Estado o de la Administración lo encontramos en el Título III denominado de los Derechos y Deberes Individuales

y Sociales, Capítulo I de Las Garantías Fundamentales, artículo 32 de nuestra Carta Magna, que a letra dice:

"Artículo 32: Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria ."

De acuerdo con la norma citada en el ejercicio de esta potestad sancionadora que tiene el Estado, en la esfera judicial como en el ámbito administrativo, se tiene garantizar el cumplimiento del derecho al debido proceso que consagra la Constitución.

En consecuencia, en cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: formulación de los cargos, el momento de los descargos, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal.

Igualmente, la autora **Martha Inés Palacios Jaramillo, en su obra Debido Proceso Disciplinario**, indica que: "El debido proceso en materia disciplinaria puede definirse como un conjunto de garantías previstas por la Constitución y la ley, mediante las cuales se busca que el poder sancionatorio del Estado no vulnere los derechos fundamentales del servidor público, cuya conducta se investiga. Establece límites y exige el cumplimiento de ritualidades que garanticen un equilibrio armónico entre las partes: El Estado y el implicado". (Martha Inés Palacios Jaramillo, Debido Proceso Disciplinario, Ediciones Librería del Profesional, 2001, Colombia, página 50)

Ahora bien, para determinar si a la demandante se le han infringido los derechos inherentes a su condición es necesario determinar cuál es su estatus laboral del mismo y si está amparada por el derecho a la estabilidad.

210

II. Estatus Laboral de la Demandante

La Ley No. 19 de 9 de julio de 1991, establece en el Código Judicial en el Título XII, La Carrera Judicial, en su artículo 270 que, el ingreso a la carrera judicial se hará en la forma y condiciones que se establezcan en el presente Título, para ingresar a la Carrera Judicial es preciso cumplir con los requisitos exigidos por la ley o los reglamentos para ocupar el cargo, para los efectos se instituirá una clasificación de cargos judiciales y del ministerio público, que servirá de base para todo lo atinente a la selección, nombramiento y promoción de los funcionarios de Carrera. Esta clasificación se hará tomando en cuenta las funciones, responsabilidades y derechos inherentes al cargo.

Igualmente, indica que no forman parte de la carrera judicial los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, y el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos que no formen parte de la carrera judicial, que incluye escribientes, asistentes, conductores, citadores y porteros. Estos son funcionarios subalternos de libre nombramiento y remoción del titular del despacho, pero tendrá derechos, obligaciones y prohibiciones que las leyes del ramo les asignan a los otros funcionarios del Órgano Judicial.

El artículo 272 del Código Judicial señala que los funcionarios del Órgano Judicial nombrados por lo menos 5 años antes de la promulgación de la Ley No. 19 de 1991 que no cumplan con los requisitos que establece el Código, se les garantizará estabilidad mientras no incurran en causa que, conforme a la ley, justifique su remoción o separación del cargo que ocupan.

Por otra parte, el Acuerdo No. 46 de 27 de septiembre de 1991, Reglamento de Carrera Judicial, en su artículo 2, señala que: La Carrera Judicial es un sistema científico de selección y administración del personal que ingresa al Órgano Judicial dicha Carrera se basa en los méritos, títulos y antecedentes del aspirante para ocupar el respectivo cargo, de conformidad a los requisitos

establecidos por la Ley y los procedimientos señalados en este Reglamento y en los manuales a que se refiere el artículo 301 de la Constitución Nacional.

La jurisprudencia reiterada de la Sala, expone que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal, o adquirida a través de una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.

El sustento de lo anotado se encuentra en los artículos 300, 302, y 305 de la Constitución Nacional, en los cuales se dispone que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una ley formal, que establezca una carrera pública o que establezca una situación especial de adquisición del derecho, y está condicionado a los méritos del servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes.

Ahora bien, sobre este marco legal, observa la Sala que la licenciada Sandra De León Matos, al momento que se le destituyó ocupaba el cargo de Oficial Mayor III en el Segundo Tribunal Marítimo de Panamá, sin embargo, no consta documentación dentro del expediente administrativo que permita verificar a este Tribunal que exista alguna acción de personal que haga constar el ingreso de la precitada al Órgano Judicial de Panamá, por medio de la celebración de concurso o selección para ocupar la posición de Oficial Mayor III en el Segundo Tribunal Marítimo, situación que impide catalogarlo como funcionario de carrera judicial.

Aunado al hecho que, en atención a lo dispuesto en el artículo 272 del Código Judicial la licenciada Sandra De León Matos tampoco goza de la estabilidad que le otorga la Ley No. 19 de 1991, toda vez que ingresó a la institución el 1 de febrero de 1992, como consta en la certificación expedida por

Recurso Humanos del Órgano Judicial visible a foja 104 a 105 del expediente.

En consecuencia, no se acredita dentro del expediente que la licenciada Sandra De León, gozaba de estabilidad en el Cargo de Oficial Mayor III, al momento que se le aplicó la sanción de destitución, es decir, el cargo ocupado era de libre nombramiento y remoción, de acuerdo a lo que establece la Ley, no obstante, la Sala advierte que si bien es cierto la licenciada De León no gozaba de estabilidad, fue objeto de un proceso disciplinario, y como tal debe cumplírsele con lo dispuesto en el mismo, lo cual implica que se garantice el debido proceso.

III. Proceso Disciplinario

Bajo este marco legal, observa la Sala que el acto impugnado está contenido en la Resolución de 1 de julio de 2004, emitido por el Segundo Tribunal Marítimo de Panamá, a través de la cual se dispone destituir a la licenciada Sandra Edith De León Matos, del cargo de Oficial Mayor III, adscrito al Segundo Tribunal Marítimo.

Por otra parte, se advierte que el Segundo Tribunal Marítimo de Panamá le inició un proceso disciplinario a la licenciada De León, el día 20 de enero de 2004, por los siguientes cargos: Ausentarse en horas hábiles del despacho sin la debida autorización, consulta y posterior comunicación a la suscrita como superior jerárquica, y la extracción de documentos de la caja fuerte, específicamente los documentos relativos al secuestro interpuesto por Corporación Financiera en contra de la M/N "Roberto M", incluyendo entre estos documentos en certificado de garantía y un cheque certificado, ambos a nombre del Segundo Tribunal Marítimo de Panamá. (Visible a fojas 11-12, 97-99)

Igualmente consta en el expediente, que los cargos endilgados a la licenciada De León se le atribuyen cuando ésta ocupaba la posición de Secretaria Judicial- Ad Honorem, el cual ostentaba en ausencia del respectivo secretario del despacho, en atención a sus deberes como Oficial Mayor III del

Segundo Tribunal Marítimo, como establece el artículo 402 del Código Judicial, y como consta en la certificación de Recursos Humanos del Órgano Judicial visible a foja 104 a 105 del expediente.

Por otra parte, reposa dentro del expediente del proceso disciplinario que la licenciada Sandra De León, había sido reincidente en las siguientes conductas como se ven reflejados en los memorando del 17 de enero de 2003, 2 de octubre de 2003, y 19 de enero de 2004 visibles a fojas 38- 39, 89-91 del expediente:

Memorando del 17 de enero de 2003, dirigido a la Licenciada Sandra de León:

- “1- Los asuntos del Tribunal deben ser confidenciales, no debe ser conversado con los pasantes, ni con los abogados.
- 2-Deseo me realice un informe de los expedientes que usted ha resuelto, durante este año, nombre de los expedientes.
- 3-Deseo que todo escrito que sea presentado y recibido ante este Tribunal, sea puesto en mi escritorio a partir del día de hoy.”

Memorando del 2 de octubre de 2003, dirigido a la Licenciada Sandra de León:

“Desde que usted empezó a laborar en éste tribunal le he llamado la atención en múltiples ocasiones con relación a la discreción y confidencialidad que debe mantener con respecto a las decisiones que se tomen, sin embargo, parece ser que usted ha hecho caso omiso de las mismas.

En su expediente, podemos observar que se le hizo llamado de atención, esta ocasión, de manera escrita de fecha 17 de enero de 2003, en el cual le determiné que todos los asuntos del tribunal son estrictamente confidenciales en los cuales usted debe mantener el secreto profesional, ser una persona reservada y muy discreta, más con la posición que usted ocupa, en el hecho de notificar a las partes cuando se emita una resolución en los procesos. Por otro lado, le recuerdo que no debe tener confianza ni amiguísimos hacia las pasantes y abogados.

Finalmente le recuerdo, una vez más, que usted debe cumplir con los lineamientos establecidos en el artículo 183 del Código Judicial el cual establece lo siguiente:

Artículo 183: Son deberes de los Secretarios:

.....

1. Dar cuenta diariamente a sus superiores de los negocios que se hallen en estado de que en ellos se dicte alguna resolución.

5Hacer las notificaciones y citaciones como lo prevenga la ley y autorizar las que practiquen los subalternos. "

Memorando del 19 de enero de 2004, dirigido a la licenciada Sandra De León:

"Desde el inicio de sus labores en este Despacho le venido insistiendo en que los asuntos del Tribunal deben ser confidenciales, que no debía darle información a los pasantes, ni a los abogados por teléfono y menos información relativa a la tramitación de medidas cautelares, cualquiera que sea su clase, y menos la adopción de las mismas que según a Ley deben ser practicadas inoída parte.

Le recuerdo que el 17 de enero y 2 de octubre de 2003, como ya en innumerables ocasiones le había llamado la atención verbalmente, le entregue memorando, de llamados de atención por escrito, del cual adjunto copia de los mismos.

En torno al expediente antes señalado, le solicito que me rinda un informe de forma escrita explicando el por qué los documentos guardan relación con el secuestro de la M/N ROBERTO M, y solicitando por la CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL, fueron sustraídos por su persona de la Caja Fuerte. Y sin la debida autorización por parte de la suscrita Jefa de Despacho o petición verbal o escrita.

.....

Con relación a las ausencias del despacho en horas hábiles, es de su conocimiento que toda salida del Tribunal, en horas hábiles deben ser consultadas y autorizadas por mi persona como JEFA DE DESPACHO, independientemente de que no este en el despacho, tal como sucedió el 9 de enero de los corrientes.....".

Ahora bien, el Código Judicial en el Libro primero contempla los procedimientos que se le pueden seguir a los funcionarios judiciales ante el incumplimiento de sus deberes y prohibiciones o actuaciones contrarias a lo preceptuado, esto son el proceso disciplinario, establecido en el Libro Primero, Título XII del Código Judicial, y el procedimiento por falta a la ética, contemplado en el Libro Primero, Título XVI, Consejo Judicial y Ética Judicial, Capítulo II, cada uno con procedimientos y sanciones tipificadas.

Considera a Sala preciso señalar que en distintos fallos ha explicado la

diferencia que existe entre los procesos disciplinarios y los procesos por falta a la ética judicial y la necesidad de no confundir los mismos, una vez iniciado el que se va aplicar, la sanción debe ser la correspondiente. Así en Sentencia de 28 de diciembre de 2007, la Sala Tercera señaló lo siguiente:

"En este análisis conviene destacar que el Código Judicial establece claramente que los servidores judiciales son susceptibles de ser encausados mediante los siguientes procesos:

1. Procesos disciplinarios con base en las causales tipificadas en el artículo 286 del Código Judicial. Estas causales, a su vez, pueden ser sancionadas con arreglo al elenco que establecen los artículos 292 y 293 del Código Judicial (amonestación, multa no mayor de Cien Balboas; y suspensión del cargo y privación de sueldo por un lapso no mayor de 30 días).

2. Procesos por falta a la ética judicial que puede entablarse con apoyo en las causales enunciadas en el artículo 447 del Código Judicial, las cuales pueden ser sancionadas con amonestación pública, multa hasta quinientos balboas, suspensión de 1 mes a 2 años de ejercicio del cargo o destitución del funcionario, según la gravedad de la falta, como lo reconoce el artículo 458 del citado Código.

En el caso que se examina se impuso una destitución que no cabía en el proceso disciplinario (art.293 C.J.) y se aplicó una sanción (destitución) sin importar la clase y naturaleza de proceso que se adelantaba.

Del análisis anterior es claro que la naturaleza de la sanción que puede imponerse al servidor judicial infractor depende directamente del tipo de proceso que se le sigue, ya que, si es disciplinario tendrá unas consecuencias diferentes a si el mismo corresponde al de faltas a la ética judicial.

En base a lo anteriormente expresado, es evidente, que la autoridad que examina la conducta no puede, a su arbitrio, decidir la clase de sanción que impondrá al infractor, ya que la naturaleza del proceso y el régimen legal aplicable son los elementos que lo determinan.

Es por ello que en un proceso disciplinario no es jurídicamente factible que se imponga una sanción distinta a la prevista en la Ley (vgr. amonestación, multa no mayor de cien balboas; y suspensión del cargo y privación de sueldo por un lapso no mayor de 30 días)."

Conforme a lo indicado, en relación a este tema, observa la Sala que una