

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

Panamá, diecinueve (19) de enero de dos mil veintiséis (2026).

VISTOS:

El licenciado Gilberto Bernal Barrios, actuando en nombre y representación de **HERLINDA MARICELA SOTO**, ha presentado ante la Sala Tercera demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción con el fin de que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos No. 652 de 14 de agosto de 2024, dictado por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

La presente demanda fue admitida por medio de la Resolución de 22 de enero de 2025 (f.28), se le envió copia de la misma al Ministro de Seguridad Pública para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma a la Procuradora de la Administración.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad del Decreto de Recursos Humanos No. 652 de 14 de agosto de 2024, dictado por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se deja sin efecto el nombramiento de **HERLINDA MARICELA SOTO**, del cargo de Abogado III, Posición No.1948.

Como consecuencia de las declaraciones anteriores, la recurrente pide que se ordene al Ministerio de Seguridad Pública, la restitución de **HERLINDA MARICELA SOTO** al cargo que ocupaba a la fecha de su destitución, y se ordene el pago de los salarios dejados de percibir desde la fecha de su destitución hasta su reintegro, y demás derechos adquiridos producto del goce de estabilidad laboral en su cargo.

II. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La demandante estima que la decisión administrativa censurada infringe las siguientes disposiciones legales:

1. **Los artículos 6, 9 y 54-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999 modificada mediante la Ley 15 de 31 de mayo de 2016**, que hacen referencia a la obligación fundamental del Estado Transversalizar , a través de todas sus entidades, el desarrollo de políticas, programas y proyectos o servicios inspirados en el principio de equiparación de oportunidades; la obligación estatal, de proteger a las personas con discapacidad que son víctimas de cualquier explotación o abuso y que las personas con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su posición o salario. (cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial)

2. **El artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, reformada por la Ley 25 de 14 de abril de 2018**, que indica que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esa norma sólo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causas justificadas. (cfr. foja 7 del expediente judicial)

Sostiene la parte actora que las normas han sido violadas en forma directa por comisión, ya que las instituciones públicas deben garantizar la protección de los derechos y el bienestar de las personas discapacitadas y despedir a una funcionaria que tiene a su cargo el cuidado de una persona discapacitada contradice dicha

obligación del Estado, Maxime que la ley otorga estabilidad laboral a dichas personas para evitar que sean despedidas sin causa justificada.re las cuales se encuentra ella.

III. EL INFORME DE CONDUCTA DEL MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA

El Ministro de Seguridad Pública rindió su informe explicativo de conducta, mediante la Nota No.053-OAL-MINSEG-2025 de 28 de enero de 2025 (fs. 30-31), recibida en la Secretaría de la Sala Tercera el día 29 de enero de 2025, referente a la emisión del Acto administrativo demandado, en cuya parte medular, señala lo siguiente:

- “ ...
- Que la ex funcionaria HERLINDA MARICELA SOTO, con cédula de identidad personal 8-726-1490, laboró en el Servicio Nacional de Migración desde día el 2 de marzo de 2020 hasta el día 14 de agosto de 2024, ocupando el cargo de Supervisor de Migración IV, posición 1948, bajo la condición de nombramiento eventual.
 - Que la ex funcionaria HERLINDA MARICELA SOTO, con cédula de identidad personal 8-726-1490, mediante el Decreto de Recursos Humanos No. 321 de 24 de agosto de 2023 y su Acta de Toma de Posesión con fecha de 20 de octubre de 2023, fue Reclasificada de su cargo de Supervisor de Migración IV al cargo de Abogado III, con posición 1948.
 - Que no hay acreditación que valide que la ex funcionaria HERLINDA MARICELA SOTO, con cédula de identidad personal 8-726-1490 se encontraba bajo el amparo de la Carrera Migratoria, ya que su Acta de Toma de Posesión del 22 de abril de 2020, que estipula que es un nombramiento eventual. En el que expediente, no se manifiesta documentación que acredite que la ex funcionaria haya sido incorporada a la Carrera Administrativa.
 - Que la ex funcionaria HERLINDA MARICELA SOTO, con cédula de identidad personal 8-726-1490, estaba asignada en la Agencia Panamá Pacífico-Howard.
 - Que dentro del expediente la ex funcionaria HERLINDA MARICELA SOTO, con cédula de identidad personal 8-726-1490, no se encuentra presentada solicitud alguna de acogerse al uso de las 144 horas anuales para la atención de su abuela Erlinda Campos y ni tampoco la solicitud de acogerse al amparo de la Ley 15, del 31 de mayo de 2016 ni a la Ley 42 de 1999.
 - Que mediante el Decreto de Recursos Humanos No. 652, fechado el 14 de agosto de 2024, en la cual se dispuso dejar sin efectos el nombramiento del cargo de ABOGADA III, HERLINDA MARICELA SOTO, con cédula de identidad personal 8-726-1490, posición 1948, la cual fue notificada el día 23 de septiembre de 2024 y a su vez anuncia Recurso de Reconsideración, el mismo fue presentado en tiempo oportuno, y fue confirmado mediante la resolución No.482 del 18 de noviembre de 2024, indicando que niega el recurso y de se confirma lo dispuesto en el Decreto de Recursos Humanos que deja sin efecto el nombramiento; por lo tanto, queda agotada la vía gubernativa.
- ”

IV. LA VISTA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuradora de la Administración, mediante la Vista Número 351 de 14 de marzo de 2025, le solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera que declaren

que no es ilegal el Decreto de Recursos Humanos No. 652 de 14 de agosto de 2024, dictado por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, ni su acto confirmatorio, y se desestimen las demás pretensiones, toda vez que la desvinculación de **HERLINDA MARICELA SOTO** se basó en la facultad discrecional de la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos, o haber acreditado que se encontrase bajo la protección de alguna ley especial.

Agrega el Ministerio Público, que al no poseer estabilidad en el cargo no era necesario invocar causal alguna, tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de trámite disciplinario.

De igual manera, la Procuraduría de la Administración estima que la parte actora no aportó los medios de convicción oportunos que acrediten conforme con el artículo 43 de la Ley No. 42 de 1999 que es la tutora de su abuela Erlinda Campos, y por el contrario admitió no tener certificación de discapacidad.

Finalmente indica la Procuradora de la Administración que la accionante no acreditó que padece enfermedad crónica alguna que le produzca discapacidad laboral en los términos de la referida Ley 59 de 2005, lo que no se hace extensivo a sus familiares. Así mismo en cuanto al reclamo que hace en torno al pago de los salarios caídos, es igualmente improcedente, pues, ese derecho debe estar expresamente instituido en la ley.

IV. FASE PROBATORIA Y ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE LAS PARTES INTERVINIENTES EN EL PROCESO.

Por medio del Auto de Prueba No. 201 de 20 de mayo de 2025 (fs.54-55), la Sala admitió algunos de los documentos aportados por la demandante y se negaron otros por no cumplir con las exigencias del artículo 833 del Código Judicial, se admitió

la prueba documental aducida por la Procuraduría de la Administración, consistente en la copia autenticada del expediente administrativo relacionado a este caso.

Una vez ejecutoriada la resolución, la Secretaría de la Sala Tercera, a través del Oficio No. 1810 de 30 de mayo de 2025, requirió al Ministro de Seguridad Pública, y le solicitó remitiera, a la brevedad posible, una copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con **HERLINDA MARICELA SOTO** y con el Decreto de Recursos Humanos No. 652 de 14 de agosto de 2024 emitido por la institución a su cargo, documentos estos, que pidió el representante del Ministerio Público en su escrito de contestación de demanda.

El director de Asesoría Legal, encargado mediante la Nota No. 2487-OAL-25 de 12 de junio de 2025, remitió copia debidamente autenticada del expediente administrativo (fs.58)

Luego que la Secretaría General de la Sala Tercera fijó el término para la práctica de prueba y recibida la misma, la Procuraduría de la Administración presentó dentro del término de ley su alegato de conclusión.

En ese sentido, la Procuradora de la Administración, por medio de la Vista No. 1030 de 3 de julio de 2025 (fs.64-71), se reitera, sin mayor variante, de la opinión expresada en la Vista No. 351 de 14 de marzo de 2025; resaltando que la recurrente presentó copia del carné de certificación de discapacidad expedido por la Secretaría Nacional de Discapacidad, misma que no debió ser aceptada por no cumplir los requisitos dispuestos en el Código Judicial para ello.

Por su parte, la apoderada judicial de **HERLINDA SOTO**, reitero lo indicado en la demanda, agregando que el acto impugnado es contrario al principio de igualdad de trato y no discriminación, pues no valora las cargas familiares suscritas en la Convención sobre los derechos de las personas con Discapacidad.

V. DECISIÓN DE LA SALA

Cumplido el trámite procesal de rigor, y previo al análisis de los cargos de ilegalidad efectuados por la parte actora, es pertinente para esta Sala indicar que, a través de la presente demanda Contenciosa-Administrativa, se solicita lo siguiente:

- Que se declare NULO por ILEGAL el Decreto de Recursos Humanos No. 652 de 14 de agosto de 2025, dictado por conducto del Ministerio de Seguridad Pública.
- Que como consecuencia de la declaratoria anterior se declare que es NULA por ILEGAL la Resolución No.482 de 18 de noviembre de 2024 dictada por el Ministerio de Seguridad Pública.
- Que como consecuencia de las declaraciones anteriores se ordene el reintegro a su puesto y el pago de los salarios que le corresponden desde la fecha de la destitución, hasta que se realice el reintegro.

Expuestas las pretensiones formuladas por la parte actora dentro de la presente demanda Contenciosa-Administrativa de Plena Jurisdicción, esta Corporación de Justicia procederá a realizar el correspondiente examen de valoración de las normas infringidas, así como también procede a examinar las pretensiones que se solicitan dentro de la acción bajo estudio.

De las constancias procesales que obran dentro del expediente se observa que la señora HERLINDA MARICELA SOTO, por medio del Decreto de Personal No.178 de 2 marzo de 2020, fue nombrada por conducto del Ministerio de Seguridad Pública en el Servicio Nacional de Migración de manera eventual en el cargo de Supervisor de Migración IV, tal como se desprende del contenido del Acta de Toma de Posesión de la foja 16 del expediente administrativo; cuyo nombramiento se hizo efectivo el 22 de abril de 2020.

De igual manera consta dentro del expediente administrativo, que mediante el **Decreto de Recursos Humanos No.321 de 24 de agosto de 2023**, el Ministerio de Seguridad Pública por conducto del Servicio Nacional de Migración **reclasificó** en el cargo a HERLINDA MARICELA SOTO de Supervisor de Migración IV, a Abogado III,

con sueldo de B/.2,500.00 a partir del día 20 de octubre de 2023, tal y como se observa en el Acta de Toma de Posesión (cfr. f.190 del expediente administrativo).

Consta igualmente, las Certificaciones de 26 de octubre y 25 de noviembre de 2020, suscritas por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, en la que se indica que "HERLINDA MARICELA SOTO, labora en el Servicio Nacional de Migración desde el 22 de abril de 2020, ocupando la planilla No. 325, posición 1948 como personal eventual" (Cfr. fojas 32 y 35 del expediente administrativo).

Más tarde, la prenombrada SOTO fue objeto de remoción, por conducto del Decreto de Recursos Humanos No. 652 de 14 de agosto de 2024, acusado de ilegal, fundamentado de conformidad con los artículos 629 y el artículo 2 de la Ley 9 de 1994 que contempla la regulación de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, lo que trajo como consecuencia que hiciera uso de los recursos que agotan la vía gubernativa y así poder acudir en demanda de plena jurisdicción, ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. (Cfr. fs. 09-10 del expediente judicial)

Al revisar la Sala Tercera los documentos y constancias que obran dentro del expediente judicial y administrativo, se puede percatar que la ex-servidora pública HERLINDA MARICELA SOTO, cuando entra a laborar en el Servicio Nacional de Migración, su contratación se hace bajo la figura de libre nombramiento; toda vez que durante el término en que la misma laboró para la prenombrada entidad pública, no llegó a concursar, realizar oposiciones y competir con otros servidores públicos para ocupar por méritos el cargo que venía desempeñando, por lo cual no se le puede considerar como una funcionaria con carrera administrativa o cualquiera otra similar.

En este mismo sentido, al no ampararse la demandante en una posición adquirida por concurso, mérito u oposiciones, sino que ingresó a la entidad bajo la contratación y condición de una servidora pública de libre nombramiento y remoción, la entidad administrativa procedió a invocar el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9/1994, que regula la Carrera Administrativa.

En este mismo orden de ideas, al revisar las pruebas que figuran dentro del expediente administrativo y judicial, no se observa la existencia de un certificado que acredite que la accionante gozara de la condición de ser una funcionaria pública de carrera administrativa, de allí que el cargo o la posición que ocupaba debe ser considerada por esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, bajo la condición de ser una funcionaria contratada bajo la figura jurídica de libre nombramiento y remoción en la administración pública.

Sobre la figura de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, el Doctor JAIME JOVANÉ BURGOS nos indica que:

"La designación de estos funcionarios que no son de carrera quedará sujeta a la apreciación discrecional de méritos que así lo estime la autoridad nominadora que los vaya a contratar. Su nombramiento se lleva a cabo sin que medie convocatoria pública, y sin que rija el sistema de concursos u oposiciones, por lo que su remoción puede darse sin necesidad de que exista un procedimiento administrativo sancionador, toda vez que ingresaron a la entidad sin ningún tipo de procedimiento formal u ordinario para ello. De allí que la libre designación conlleva como reverso el libre cese discrecional del cargo. En pocas palabras, si el puesto de trabajo se obtuvo por libre designación, de igual manera el funcionario puede ser libremente removido del cargo." (JOVANÉ BURGOS, JAIME JAVIER (2019). Derecho Administrativo II. Editorial Sistemas Jurídicos, S.A. - Editorial Nomos, S.A.: Colombia, páginas 151-152).

Ante el hecho de que la parte actora, al momento de emitirse el acto demandado no se encontraba gozando del derecho a la estabilidad alcanzado por medio de una ley formal de carrera o por una ley especial la Administración puede ejercer la facultad de resolución "ad nutum", es decir, de revocar el acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

Sobre este punto, debemos aclarar que si bien existe constancia en el expediente administrativo, que la señora HERLINDA MARICELA SOTO, obtuvo una reclasificación del cargo, la misma no dejó de tener la condición de servidora pública eventual, y lo cierto es que esta reclasificación del cargo no implica la adquisición de la estabilidad en él, pues como se ha señalado en líneas anteriores, solo aquellos servidores incorporados a la carrera administrativa tendrán derecho a la inamovilidad

de su puesto, y en el caso que nos ocupa no se ha demostrado que la prenombrada hubiese participado en concurso de mérito alguno.

Respecto al puesto público eventual, el artículo 2 (acápito 47) del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, "Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley 23 de 2017", conceptualiza el mismo de la siguiente manera:

"Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

1. ...

2. ...

47. Servidores públicos que no son de carrera. *Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución Política o creadas por la Ley, y en particular los excluidos de las carreras publicas por la Constitución Política.*

Los servidores públicos que nos son de carrera se denominan así:

1. De elección popular.

2. De libre nombramiento y remoción

3. De nombramiento regulado por la Constitución Política.

4. De selección.

5. En periodo de prueba.

6. **Eventuales.**"

De lo anterior se deduce que, la permanencia del funcionario en una determinada posición o cargo, más allá de interpretarse como el reconocimiento automático a la estabilidad laboral, implica más bien que dicho servidor público está ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiriera la condición de servidor de Carrera, o, en su defecto, sea desvinculado del puesto.

En función de lo anterior, el Ministro de Seguridad Pública al momento de ejercer su facultad discrecional, debe explicar sus razones de oportunidad y conveniencia, tal como ocurre en el presente caso, en el que se pone de manifiesto en la parte motiva del Decreto de Recursos Humanos No. 652 de 14 de agosto de 2024, lo siguiente:

"Que de acuerdo con el expediente de personal de la servidora pública, HERLINDA MARICELA SOTO, 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 la servidora pública HERLINDA MARICELA SOTO, carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad."

Así las cosas, este Tribunal observa que, en efecto, la institución, expresó a la demandante, HERLINDA MARICELA SOTO, las razones que conllevaron a que se dejara sin efecto su nombramiento, al indicársele que era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, y en cumplimiento del principio de estricta legalidad, tal y como se encuentra estipulado en el artículo 184 (numeral 6) de la Constitución Política que faculta al Presidente de la República con el Ministro del ramo para nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación.

En ese sentido, le compete a la autoridad nominadora no solo el nombramiento, sino también su remoción, según lo dispone el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, que establece:

"Artículo 629: Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

18. Remover los empleados a su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción."

En atención a lo dispuesto en la citada norma, el Presidente de la República, en conjunto con el Ministro de Seguridad Pública, se encontraban en la plena facultad para expedir el Decreto de Recursos Humanos No. 652 de 14 de agosto de 2024, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de la prenombrada SOTO en dicho Ministerio.

Finalmente se hace necesario acotar que, esta Superioridad ha sostenido en reiterada jurisprudencia, que todo servidor público que inicie labores en las diversas dependencias del Estado, sin haber aprobado un Concurso de Méritos que le permita ingresar formalmente a la Carrera Administrativa, con excepción de los fueros o protecciones laborales que la Ley reconoce, son de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, el Señor Presidente de la República con el refrendo del Ministro del ramo, ejerció la facultad conferida por la Constitución Política y

la Ley correspondiente, sin que para ello fuese necesaria la instauración de un procedimiento disciplinario.

Toda vez que los cargos de violación alegados por la parte actora no acreditan la ilegalidad del Decreto de Recursos Humanos No. 652 de 14 de agosto de 2024, ni el acto confirmatorio que se recurre, no es procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas.

Por todas las consideraciones 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 NO ES NULO, POR ILEGAL**, el Decreto de Recursos Humanos No. 652 de 14 de agosto de 2024, dictado por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, así como tampoco lo es su acto confirmatorio, y **NIEGA** las demás pretensiones de la demanda.

NOTIFÍQUESE,


GISELA DEL CARMEN AGURTO AYALA
MAGISTRADA


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

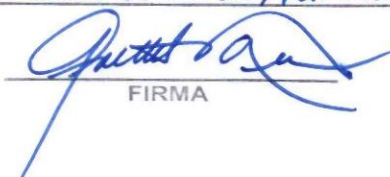

KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFÍQUESE HOY 23 DE enero

DE 20 26 A LAS 2:25 DE LA tarde

A Procuradora de la Administración


FIRMA