

536
537

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, nueve (9) de febrero de dos mil veintiséis (2026).

VISTOS:

El licenciado Víctor Daniel López Gómez, actuando en nombre y representación de **DAMARIS DALILA HERNÁNDEZ MORENO**, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, a fin de que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 326 de 9 de octubre de 2023, emitida por la Jueza Maida Meneses Martínez, del Juzgado Municipal Mixto del Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá Oeste, y para que se hagan otras declaraciones.

La presente demanda fue admitida mediante Providencia de 26 de marzo de 2024 (f. 31), de la cual se remitió copia a la funcionaria demandada, para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, rindiera el Informe Explicativo de Conducta. De igual manera, se corrió en traslado a la Procuraduría de la Administración, quien interviene en este proceso en defensa del acto impugnado.

I. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

La parte demandante sostiene que el acto administrativo impugnado infringe las siguientes disposiciones jurídicas:

1. Artículos 97, 158 y 304 de la Ley 52 de 2015 (Carrera Judicial).

Indica el apoderado judicial que dichas normas habrían sido vulneradas por omisión, en la medida en que —a su juicio— la Autoridad Nominadora no garantizó a su representada las garantías procesales mínimas, colocándola en estado de indefensión. Alega, además, que se ordenó una supuesta "destitución inmediata" en contravención del régimen previsto en la Ley de Carrera Judicial.

2. Artículos 17 y 32 de la Constitución Política.

Sostiene que se violó el debido proceso y, particularmente, el derecho de defensa de la demandante, afirmando que las disposiciones constitucionales invocadas integran un conjunto de garantías mínimas exigibles en la actuación administrativa, las cuales no habrían sido observadas en el caso bajo examen.

II. INFORME DE CONDUCTA DE LA JUEZA.

La Jueza del Juzgado Municipal Mixto del Distrito de San Carlos, Maida Meneses Martínez, mediante Oficio No. 743 de 22 de abril de 2024, remitió su Informe Explicativo de Conducta (fjs. 33 a 42), adjuntando diversos documentos (fjs. 43 a 356).

En lo medular, expone consideraciones vinculadas a la dinámica de trabajo y al ambiente laboral en el que se desarrollaban las funciones del despacho bajo su dirección, cargo que indica ostentar desde el 28 de marzo de 2023. Señala que la decisión de dejar sin efecto el nombramiento de la señora Damaris Hernández Moreno obedeció —según afirma— a que esta no mostró interés en mejorar ni cooperar con las labores del despacho, dificultando procesos de auditoría interna y judicial. Añade que la demandante no habría demostrado la diligencia requerida para el puesto y

sus múltiples responsabilidades como Secretaria Judicial, aunado al hecho de que, no pertenece a la Carrera Judicial.

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

La Procuraduría de la Administración, mediante Vista Fiscal No. 1507 de 16 de septiembre de 2024 (fjs. 388 a 396), solicita a esta Sala declarar que no es ilegal la Resolución No. 326 de 9 de octubre de 2023, proferida por el Juzgado Municipal Mixto del Distrito de San Carlos, y, en consecuencia, se nieguen las pretensiones de la actora.

El Procurador manifiesta que no le asiste la razón a la demandante, toda vez que al momento de emitirse el acto impugnado, la actora ocupaba el cargo de Secretaria (o) Judicial I, pero no contaba con la condición de funcionaria de Carrera Judicial, ni gozaba de un régimen de estabilidad, de modo que su separación se enmarcaría en la potestad discrecional de la Administración para cargos de libre nombramiento y remoción.

Explica, además, que la Sala Tercera, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que el derecho a la estabilidad del servidor público se vincula a la existencia de una ley formal de carrera o de un régimen especial que consagre requisitos de ingreso y ascenso basados en mérito y competencia; de no concurrir tal supuesto, la disposición del cargo queda sujeta a la potestad discrecional, sin estar condicionada a un procedimiento administrativo sancionador.

Añade que la señora **DAMARIS HERNÁNDEZ MORENO** no habría ingresado al Juzgado Municipal Mixto de San Carlos mediante un proceso de acreditación o concurso de méritos, por lo cual —según indica— no se encontraba amparada por un régimen de estabilidad, y su cargo sería de libre nombramiento y remoción, conforme al artículo 2, numerales 44 y 47 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994.

Finalmente, concluye que la Resolución No. 326 de 9 de octubre de 2023 contiene de manera clara la justificación de la decisión adoptada, afirmando que la desvinculación no obedeció a una sanción, sino al ejercicio de la facultad discrecional atribuida por la ley a la autoridad nominadora.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Surtidos los trámites que la ley establece para esta clase de procesos y encontrándose el negocio en estado de resolver, procede esta Sala a decidir la controversia planteada, en ejercicio de la atribución prevista en el numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97 del Código Judicial.

Ahora bien, el acto administrativo acusado de ilegal lo constituye la **Resolución No. 326 de 9 de octubre de 2023** (fj. 20), proferida por la Jueza Maida Meneses Martínez, del Juzgado Municipal Mixto del Distrito de San Carlos, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de la señora **DAMARIS DALILA HERNÁNDEZ MORENO**, quien ocupaba el cargo de Secretaria Judicial I.

En lo medular, la parte actora sostiene que dicha desvinculación se produjo sin observancia de las garantías mínimas del debido proceso y en contravención del régimen previsto en la Ley 53 de 23 de agosto 2015 (Carrera Judicial), particularmente los artículos 97, 158 y 304, así como los artículos 17 y 32 de la Constitución Política. Contra esta decisión administrativa, se interpuso recurso de reconsideración; no obstante, mediante Resolución N°01 de 6 de diciembre de 2023 (fj. 19), la Jueza del Juzgado Municipal Mixto de San Carlos resolvió mantener en todas sus partes el contenido de la Resolución impugnada.

Planteados los cargos, la Sala advierte que la cuestión medular a dilucidar consiste en determinar si, al momento de emitirse el acto impugnado, la demandante ostentaba una condición jurídica de estabilidad derivada de su incorporación a un régimen de carrera judicial, o a un régimen legal especial que le garantizara permanencia; pues de ello depende, precisamente, si para su separación resultaba exigible un procedimiento disciplinario, o si la desvinculación podía producirse en ejercicio de la potestad discrecional propia de los cargos de libre nombramiento y remoción.

Al respecto, el artículo 97 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015 (Carrera Judicial) establece lo siguiente:

“Artículo 97. Ámbito de aplicación. La Carrera Judicial se aplica a:

1. Los magistrados y jueces.

2. El personal de apoyo judicial y auxiliar especializado.

El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que incluye escribientes, asistentes, conductores, citadores y porteros, así como asistentes de magistrados y jueces en general y sus secretarios ejecutivos, serán de libre nombramiento y remoción.
...).

(Énfasis de la Sala)

Por su parte, el artículo 2 (44)(47)(49) de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, dispone lo siguiente:

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

...

44. **Servidor público:** Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

Los Servidores Públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera

2. Servidores públicos de carrera administrativa

3. **Servidores públicos que no son de carrera.**

...

47. **Servidores públicos que no son de carrera:** Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la

Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente.

Los servidores públicos que no son de carrera, se denominan así:

1. De elección popular.

2. De libre nombramiento y remoción.

...

49. Servidores públicos de libre nombramiento y remoción: Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan."

(Énfasis de la Sala)

De los artículos previamente citados, se desprende que el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a magistrados y jueces — expresamente identificado por el artículo 97 de la Ley 53 de 2015, como de libre nombramiento y remoción— queda comprendido dentro de la categoría de servidores públicos que no son de carrera, definidos dentro del glosario del artículo 2 (numerales 44, 47 y 49) de la Ley 9 de 1994.

En este sentido, la designación de esta clase de servidores públicos descansa en la confianza del superior jerárquico, por la naturaleza de las funciones de apoyo, asesoría o asistencia que desempeñan; de manera que, si dicha confianza se pierde, ello habilita la remoción y deja sin efecto el nombramiento por decisión de la autoridad nominadora sin necesidad de mayores trámites, al tratarse precisamente de cargos que dependen de un vínculo de confianza.

En ese orden de ideas, conviene precisar que el régimen constitucional de los servidores públicos se estructura sobre el sistema de méritos, y que la estabilidad no opera como un atributo automático de todo servidor, sino como una garantía que surge cuando el ordenamiento jurídico así lo prevé, ya sea mediante una ley formal de carrera o mediante un régimen especial

que establezca requisitos de ingreso, permanencia, ascenso y separación basados en mérito, competencia y procedimientos definidos.

De ello se sigue que, cuando no consta la incorporación del servidor a un régimen de carrera o a un supuesto especial de estabilidad reconocido por ley, la separación del cargo puede quedar dentro del ámbito de la potestad discrecional de la autoridad nominadora, sin que sea exigible, para tales efectos, la tramitación de un procedimiento disciplinario sancionador, en tanto la decisión no responda a la imposición de una sanción por falta previamente acreditada, sino a la terminación de una relación funcional sujeta a libre remoción.

Aplicando lo anterior al caso concreto, esta Superioridad observa que, tanto del Informe Explicativo de Conducta rendido por la funcionaria demandada (fjs. 33 a 42), como del criterio expuesto por la Procuraduría de la Administración (fjs. 388 a 396), se desprende que la separación de la demandante se justificó bajo la premisa de que esta no pertenecía a la Carrera Judicial. Resulta oportuno, traer a colación extracto de la jurisprudencia proferida por esta Sala Tercera, el 23 de octubre de 2025:

"... Así, como quiera que la demandante no ingresó a su cargo mediante un concurso de méritos, ni formaba parte de las carreras mencionadas en los párrafos anteceden, la misma no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, el cual, como explicamos resulta inherente a los funcionarios de carrera.

A fin de profundizar un poco más en lo hasta aquí anotado, nos permitimos traer a colación los siguientes pronunciamientos proferidos por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo:

Sentencia de 24 de mayo de 2017

"De las constancias probatorias que obran dentro del expediente judicial se puede determinar que el demandante no llegó a acreditar que era funcionario de carrera administrativa o se regía por alguna ley especial (ley de carrera bomberil), en consecuencia el mismo debía de clasificársele bajo el estatus de servidor público de libre nombramiento y remoción, por lo que el Director General de la entidad podía proceder a su correspondiente desvinculación de la Administración Pública (artículo 16, numeral 23 de la Ley 10/2010 del 16 de marzo).

Como quiera que el Sr. GRIMALDO CASTRO MORENO debía de considerársele funcionario sujeto al régimen de libre nombramiento y remoción, no era necesario que el Benemérito Cuerpo de Bomberos llevara a cabo un procedimiento administrativo sancionador o una investigación que determinara las consecuencias por las cuales se le desvinculaba de la posición que ocupaba. **Lo único que estaba obligada la entidad pública era a brindarle al afectado la posibilidad de poder interponer los recursos administrativos correspondientes a fin de que pudiera agotar la vía gubernativa, garantizándole de esta manera el cumplimiento del debido proceso.**

Finalmente es importante indicarle al demandante que al mismo no se le destituye de la Administración Pública por la comisión de una falta administrativa, sino que se le desvincula por ser un servidor público amparado bajo el estatus laboral de considerársele un funcionario de libre nombramiento y remoción."

Sentencia de 31 de agosto de 2018

"Es de lugar destacar que, no se observa en el expediente que la parte actora haya pasado por algún procedimiento de selección de personal, por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba, por lo que se trata de un servidor público de libre nombramiento y remoción, quedando su cargo bajo la potestad discrecional de la Administración, y no requiriendo un procedimiento administrativo sancionador para removerlo.

Aunado a lo anterior, debemos advertir que las evaluaciones de desempeño realizadas al funcionario y que constan en el expediente no responden a un concurso de méritos para ocupar un cargo, sino al desempeño mostrado para el periodo contratado, por lo que no debe confundirse como una evaluación que busca calificar su desempeño como aspirante al cargo que ejercía.

En este sentido, la remoción y desvinculación del cargo de la demandante se fundamenta, tal como se observa en el acto administrativo demandado, en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, derecho inherente de los de servidores públicos de carrera. En estos casos la Administración puede ejercer la facultad de resolución 'ad nutum', es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad." (El resaltado es nuestro).

Sentencia de 25 de mayo de 2022

"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 el accionante gozara de la condición de ser un funcionario público con carrera administrativa o alguna carrera similar (POLICIAL), de allí que el cargo o la posición que ocupaba debe ser considerada para esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, bajo la condición de ser un funcionario contratado bajo la figura jurídica de libre nombramiento y remoción en la administración pública.

De hecho, el demandante llegó a ocupar la posición que tenía en el Ministerio de Seguridad Pública, probablemente porque en su debido momento la autoridad nominadora procedió a remover del cargo a otra persona que había sido nombrada en dicha posición dentro de la entidad en años anteriores, y que **una vez se le desvinculó a esa persona de la Administración, se decidió entonces a nombrar al demandante DARÍO ERNESTO PÉREZ PÉREZ, quien en la práctica no llegó a concursar en la plaza que tenía para obtener su consecuente estabilidad y permanencia, ni tampoco así quedó acreditado con pruebas dentro del expediente, de allí que su nombramiento estaba sujeto a la condición de la pérdida de confianza de los superiores.**"

Sentencia de 27 de mayo de 2022

"Sobre el particular, este Tribunal Colegiado manifiesta que el demandante cuando se le nombró con funciones de Abogado, no ingresó a la Entidad, por algún Procedimiento de Selección de Personal por medio de Concurso de Méritos, en la posición que ocupaba, por lo que, no había adquirido el derecho a estabilidad en el cargo, ya sea por medio de una Ley formal de Carrera o por una Ley especial, por tanto, su cargo era de libre nombramiento y remoción.

...
Esta Corporación de Justicia en reiterada jurisprudencia, ha expresado que la estabilidad laboral de un servidor público dentro de la Administración Pública, es adquirida ya sea por su formal incorporación a la Carrera Administrativa o alguna de las demás Carreras Públicas consagradas en la Constitución Política, que se lleva a cabo una vez se haya dado cumplimiento a los requisitos y procedimiento especiales previstos en la Ley.

Además, la referida estabilidad laboral es adquirida en los casos en que el propio ordenamiento jurídico así lo dispone; es decir, aquellos en los que la Ley reconoce un régimen de estabilidad especial u otorga una protección laboral producto de una condición inherente al servidor público, que haya sido debidamente acreditada, como lo son los fueros por enfermedad, por discapacidad, sindical, gravidez, próximo a jubilación, entre otros.

Expresado lo anterior, estima esta Superioridad, que la no formar parte el demandante de la Carrera Administrativa o alguna Carrera Pública, no gozaba de los derechos que adquieren estos servidores públicos, por lo que la norma que se aduce como infringida no es aplicable al caso bajo estudio, dado que el recurrente, fue destituido por la Autoridad Nominadora en ejercicio de su facultad discrecional que ostenta cuando se trata de cargos de libre nombramiento y remoción y que era un personal de confianza y de colaboración con la máxima Autoridad de la Entidad."

(Énfasis de la Sala)

De conformidad con la jurisprudencia citada, esta Sala constata que, dentro de los elementos aportados al proceso, no se acredita que la

demandante hubiese adquirido la condición de funcionaria amparada por el régimen de Carrera Judicial; esto es, no se advierte certificación o constancia de incorporación al sistema de carrera, ni la acreditación de un mecanismo de selección por mérito que, por disposición legal, genere estabilidad y condicione su separación a causales y procedimientos propios del régimen disciplinario de Carrera.

Lo anterior resulta determinante, pues los artículos 97, 158 y 304 de la Ley 52 de 2015 invocados como infringidos por el acto impugnado, aun cuando integran un marco de garantías y reglas aplicables a quienes se encuentran dentro del régimen de Carrera Judicial, presuponen precisamente la existencia de un vínculo protegido por carrera; esto es, la condición de servidor sujeto a dicho sistema y, por ende, titular de las garantías que le son inherentes, entre ellas, que su separación responda a causales y procedimientos propios del régimen.

En ausencia de acreditación de esa condición, esta Sala concluye que las disposiciones señaladas no resultan aplicables en la forma en que lo pretende la actora, por cuanto no puede extenderse el régimen disciplinario propio de la carrera a quien no ha demostrado estar jurídicamente amparada por él.

De igual forma, corresponde precisar que no toda desvinculación constituye, por sí misma, una "*destitución*" en sentido sancionatorio. La destitución como sanción es consecuencia de la comprobación de una falta dentro de un procedimiento disciplinario, con sujeción a las garantías que rigen los actos sancionadores.

Distinto es el supuesto en que la autoridad nominadora pone fin al nombramiento por razones vinculadas al servicio y a la naturaleza del cargo cuando este no goza de estabilidad legal: en tal caso, no se está frente a una sanción disciplinaria, sino ante el ejercicio de una potestad discrecional propia del régimen de libre nombramiento y remoción, sin desconocer que toda actuación administrativa debe sujetarse al principio de legalidad y al respeto del debido proceso.

En cuanto a los cargos de infracción de los artículos 17 y 32 de la Constitución Política, esta Sala estima oportuno señalar que el debido proceso exige que el administrado conozca el acto que le afecta y tenga la posibilidad real de impugnarlo mediante los recursos que la ley prevé, así como de controvertirlo ante la jurisdicción.

No obstante, al tratarse de un servidor judicial que no pertenece al régimen de Carrera Judicial, como sucede en este caso, el contenido exigible del debido proceso no se equipara al de un procedimiento disciplinario sancionador, puesto que no se está juzgando ni sancionando una falta en ese marco.

En estos casos, el estándar se satisface, de manera general, con la debida notificación del acto y el acceso a los mecanismos de impugnación y control jurisdiccional, sin que sea indispensable para la validez del acto, un procedimiento previo de investigación disciplinaria.

En consecuencia, al no comprobarse que la demandante **DAMARIS DALILA HERNÁNDEZ MORENO** estuviese amparada por un régimen de estabilidad propio de Carrera Judicial, ni que su desvinculación obedeciera a

una sanción disciplinaria impuesta sin procedimiento, concluye esta Sala que los cargos de ilegalidad formulados no prosperan.

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 NO ES ILEGAL** la **Resolución No. 326 de 9 de octubre de 2023**, emitida por la Jueza del Juzgado Municipal Mixto del Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá Oeste, y **NIEGA** las demás pretensiones formuladas en la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


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

NOTIFIQUESE HOY 12 DE febrero

DE 20 26 A LAS 2:18 DE LA tarde

A Procuradora de la Administración


FIRMA