



REPÚBLICA DE PANAMÁ

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

EXPEDIENTE N° 717-19

MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL DOCTOR ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN DE GABINETE N° 69 DE 6 DE AGOSTO DE 2019, EMITIDA POR EL CONSEJO DE GABINETE.

Panamá, tres (3) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Doctor ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019, emitida por el Consejo de Gabinete, *“Que equipara la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público”*, publicada en la Gaceta Oficial N° 28833-A de 6 de agosto de 2019 (Cfr. fs. 1-9 del expediente judicial).

En virtud de solicitud formulada por la parte actora, este Tribunal accedió a la suspensión provisional de los efectos de la citada Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019, modificada por la Resolución de Gabinete N° 84 de 9 de septiembre de 2019; decisión que quedó consignada en el Auto fechado 27 de septiembre de 2019 (Cfr. fs. 17-30 y su reverso del expediente judicial).

Posteriormente, el Magistrado Sustanciador dictó la Resolución fechada 13 de febrero de 2020, mediante la cual se admitió la misma; se envió copia al MINISTRO DE LA PRESIDENCIA y SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO DE GABINETE para que rindiera un informe explicativo de conducta; y le corrió traslado al Procurador de la Administración (Cfr. f. 68 del expediente judicial).

I. Pretensión formulada; hechos que fundamentan la demanda; normas que se estiman violadas y cómo lo han sido.

El actor solicita a este Tribunal que declare nula, por ilegal, la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019 *“Que equipara la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público”*, publicada en la Gaceta Oficial N° 28833-A de 6 de agosto de 2019, la cual es del tenor siguiente:

**“República de Panamá
CONSEJO DE GABINETE
RESOLUCIÓN DE GABINETE N° 69
De 6 de agosto de 2019**

Que equipara la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público

**EL CONSEJO DE GABINETE
en uso de sus facultades constitucionales y legales,**

CONSIDERANDO:

Que el Manual General de Clases Ocupaciones del Sector Público es el referente técnico que contiene las descripciones de cada clase ocupacional de dicho Sector;

Que para la modernización de la Administración Pública Panameña, se hace necesario actualizar aspectos técnicos del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público, con el fin de garantizar un orden dentro de un marco de la realidad operativa institucional,

RESUELVE:

Artículo 1. Modificar el Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público y los respectivos Manuales Institucionales, para equiparar la Educación Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, en las clases ocupaciones de los niveles 0101 al 0601.

Artículo 2. Para los efectos de la modificación dispuesta en el artículo anterior, el título quedará así:

‘Educación Formal Necesaria o Experiencia Laboral Previa’

Artículo 3. Ordenar a las instituciones del Estado adecuar esta equiparación dentro de sus respectivos Manuales Institucionales de Clases Ocupacionales.

Artículo 4. Esta Resolución comenzará a regir a partir de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 198 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE..." (Cfr. fs. 10-12 del expediente judicial).

Entre los hechos en que funda su pretensión, el demandante señala que la citada Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019, "...salió a la vida jurídica pretermitiendo la jerarquía jurídica que determinó la Ley 38 de 2000, puesto que deshonra el Artículo 35 *ibidem*, como disposición legal de superior nivel, en primera instancia, en cuanto que soslaya las carreras especiales cuya idoneidad, han sido precisadas por ley" (Cfr. f. 3 del expediente judicial).

Continúa indicando, que con dicho acto administrativo, el Consejo de Gabinete "...aumenta el riesgo de promover altos niveles de incompetencia en el sector público, con la variante de impactar negativamente en el servicio profesional, la calidad y la eficiencia, que debiera gravitar en el ala gubernamental" (Cfr. f. 3 del expediente judicial).

En atención a lo expuesto, el Doctor CEDEÑO ALVARADO manifiesta que se han infringido las siguientes normas:

1. El artículo 36 de la Ley 38 de 2000, que establece que "Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo..."; cuyo concepto de violación lo sustenta en el argumento que el Consejo de Gabinete soslayó lo dispuesto por el artículo 35 del mismo cuerpo normativo, relativo al orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas, ya que "...existen diversas leyes especiales, que son de superior jerarquía, que dictaminan competencias previas, que deben ponderarse al momento de expedirse las idoneidades y no puede la llamada experiencia laboral previa, equipararlas". Añade, que el Consejo de Gabinete no tiene competencia para modificar leyes (Cfr. f. 4 del expediente judicial).

2. El artículo 1 de la Ley 9 de 1984, según el cual *"Para ejercer la profesión de abogado se requiere poseer certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia y ser miembro del Colegio Nacional de Abogados de Panamá"*; disposición que estima violada por la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019, puesto que la misma *"...minimizó el tiempo del ejercicio de la profesión de la abogacía, contado a partir desde el momento en que se expidió la idoneidad de rigor, por la Corte Suprema de Justicia y con la llamada experiencia laboral previa, homologó el tiempo válido del ejercicio de la profesión, con la ponderación de una supuesta experiencia empírica"* (Cfr. f. 6 del expediente judicial).

3. El artículo 5 de la Ley 15 de 1959, modificado por el artículo 1 de la Ley 21 de 2007, que contempla los requisitos para obtener el certificado de idoneidad para el ejercicio de la ingeniería y la arquitectura, exponiendo en el cargo de infracción que el acto administrativo impugnado *"...minimizó el tiempo del ejercicio de la profesión de la Ingeniería y Arquitectura y con la llamada experiencia laboral previa, homologó el tiempo válido del ejercicio de la profesión, con la ponderación de una supuesta experiencia empírica"* (Cfr. f. 7 del expediente judicial).

II. INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO AL FUNCIONARIO ACUSADO.

Mediante la Nota N°246-2020-AL de 28 de febrero de 2020, el Director Administrativo del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA rindió un informe explicativo de conducta, en el cual expone lo siguiente :

"La citada Resolución de Gabinete No. 69 de 2019 busca hacer justicia a los jóvenes que no tienen posibilidad de acceder, por falta de experiencia o de escolaridad, a los cargos estatales, y a aquellos que no han tenido la posibilidad de obtener la formación académica que se pueda requerir para el ejercicio de un cargo público, que no incluye las profesiones que la ley protege en cuanto a idoneidad y otros requisitos. En otras palabras, de lo que se trata es del ingreso a la Administración Pública y no a una carrera pública, que son cosas muy diferentes, pues, esta última únicamente sería viable a partir de la celebración de un concurso para acceder a un cargo propio de Carrera Administrativa o a una carrera especial.

14

Esta resolución de gabinete va dirigida a un universo de menos del 6% de los servidores públicos, integrado por un total de más de 200,000.00 personas, por lo que mal puede argüirse que afectaría a la sociedad panameña o a miles de egresados de las universidades públicas y privadas del país, quienes no acceden regularmente a los cargos a los que va dirigida la resolución objeto de reparo (trabajadores que no requieren idoneidad) y además, que podrían eventualmente participar en los concursos para acceder a esos cargos, una vez se reabran los mismos.

Si se analiza su contenido, resulta fácil concluir que tal resolución no pretende afectar ni beneficiar a ninguna persona en particular, de ahí que no sea posible establecer que su aplicación puede afectar a la sociedad, en conjunto, o a algún número importante de ciudadanos, conforme pretende el recurrente. En todo caso, de lo que se trata es del normal funcionamiento del Estado, en particular de la selección de recursos humanos, por lo que su declaratoria de nulidad, por ilegal, más que beneficiar perjudica tanto a la Administración Pública, al limitar sustancialmente la posibilidad de nombrar personal suficiente para el cumplimiento de sus fines.

...El acto administrativo demandado hace justicia a las personas que se encuentran dentro del Sistema de Clasificación y Retribución de Puestos (SICLAR), que es el sistema de administración de recursos del Estado, o aquellas que aspiran a ingresar y prestar sus servicios a la Administración y que tengan experiencia en el desarrollo de las tareas contenidas en la descripción de cargos del sistema.

...
Desde otra perspectiva, vale la pena observar que al emitirse la Resolución de Gabinete No. 84 de 9 de septiembre de 2019, mediante la cual se adicionó el artículo 5 a la citada Resolución No. 69 de 2019, se limitó de manera absoluta la aplicación de esta última...

...
A nuestro modo de ver, el artículo reproducido, tratándose de los niveles 0101 al 0601 del Manual General de Clases ocupacionales del Sector Público y los respectivos manuales institucionales, lo que viene a establecer es que no será considerada la experiencia laboral previa como un sustituto válido de la educación formal, cuando se trate de optar por un cargo público en el que se requiera contar con una educación formal como exigencia para su ingreso, es decir, que ningún aspirante a estos cargos puede ser favorecido por su experiencia laboral en perjuicio de exigencias impuestas por una ley de carrera u otra especial." (Cfr. fs. 70-72 del expediente judicial).

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR EL TERCERO INTERESADO.

El Licenciado Erasmo Pinilla Castillero, actuando en nombre y representación del Secretario del Consejo de Gabinete y Ministro de la Presidencia, José Gabriel Carrizo Jaén, contestó la demanda de nulidad que dio

origen a este proceso, refutando los cargos de ilegalidad endilgados al acto administrativo impugnado en los siguientes términos:

“...la decisión adoptada en el artículo 1 de esta Resolución de Gabinete en el sentido de modificar el Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público y los respectivos Manuales Institucionales, con la finalidad de equiparar la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa en las Clases Ocupacionales de los niveles 0101 a 0601, quedó sin efecto al expedirse, por el Consejo de Gabinete, que es el organismo competente, la Resolución 84 de 9 de septiembre de 2019, que de manera expresa excluyó de esta equiparación no solo las profesiones de médicos, enfermeras, psicólogos, médicos veterinarios, abogados, ingenieros, arquitectos y docentes, sino también cualesquiera otra profesión amparada por una ley especial o que para su ejercicio se exija contar con idoneidad profesional...” (Cfr. f. 77 del expediente judicial).

“...al emitirse la Resolución 84 de 9 de septiembre de 2019, por el organismo competente para tal fin, esta posibilidad, en cuanto a la equiparación de experiencia e idoneidad en el caso particular de los profesionales del Derecho, quedó totalmente esclarecida en forma expresa, al establecerse en el artículo 1 de esta Resolución de Gabinete, que no habría equiparación tratándose de las profesiones que de manera taxativa se indican en dicha norma, entre las que se destaca la del abogado, lo mismo que cualesquiera otra amparada por Ley especial o en las que se exija idoneidad profesional para su ejercicio, ya que por mandato constitucional, una resolución de gabinete no puede estar por encima de ninguna ley” (Cfr. f. 78 del expediente judicial).

“...al dictarse la Resolución de Gabinete 84 de 2019, se eliminó toda posibilidad de infringir el artículo 1 de la Ley 15 del 1959, modificado por el artículo 1 de la Ley 21 de 2007, puesto que conforme se indica en el acto administrativo objeto de reparo, la equiparación de experiencia e idoneidad, tratándose del caso de los ingenieros y arquitectos, no sería factible bajo ninguna perspectiva.” (Cfr. f. 79 del expediente judicial).

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista N° 1363 de 2 de diciembre de 2020, a través de la cual emitió concepto en relación con la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva declarar no es ilegal la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019, emitida por el Consejo de Gabinete; criterio que, en lo medular, fundamentó de la siguiente manera:

“Este Despacho advierte que el punto central a debatir en la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, radica en el hecho que, el Consejo de Gabinete, no tiene competencia para emitir actos de menor jerarquía, como es el caso del acto que se acusa de ilegal, en contravención de lo previamente regulado por leyes especiales, como lo son normas que regulan las profesiones de abogados, ingenieros y arquitectos, lo que resulta en detrimento de situaciones que se encuentran previamente establecidas en disposiciones legales; que este nuevo contenido reglamentario promueve altos niveles de incompetencia en el sector público, y además se facilita el nombramiento de personas en cargos de jefatura, que no cuentan con los respectivos certificados de idoneidad en aquellas ocupaciones reguladas en el Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público...

...

En atención a lo expresado en los párrafos anteriores, según criterio de esta Procuraduría, la Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019...que fue modificada por la Resolución de Gabinete 84 de 9 de septiembre de 2019, ambas emitidas por el Consejo de Gabinete, no vulneran los artículos 1 de la Ley 9 de 18 de abril de 1984, y 5 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959; ya que tal como se desprende del contenido de la resolución que modifica el acto que se impugna de ilegal, se excluyeron de la mencionada reglamentación aquellos profesionales a los que hacen alusión las normas legales especiales a las que hemos hecho referencia.

De lo antes expuesto resulta claro que el nuevo texto reglamentario mencionado en el párrafo anterior, adopta otra situación distinta...y además agrega, que los médicos, enfermeras, psicólogos, médicos veterinarios, abogados, ingenieros, arquitectos, docentes y cualesquiera otras profesiones a los que se les exija idoneidad profesional para su ejercicio, no se incluyen en dicha resolución...

En ese mismo orden de ideas, resulta importante destacar que, en el considerando de la Resolución de Gabinete 84 de 9 de septiembre de 2019, se aclara el contenido de la Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019, con la finalidad de expresar su recto sentido y procurar la tranquilidad de los gremios y asociaciones de profesionales que se encuentran amparados por leyes especiales...

Por otra parte, esta Procuraduría advierte, en relación al concepto que debe emitir, que la pretensión del demandante también se fundamenta en el hecho que el Consejo de Gabinete, no tiene competencia para emitir actos de menor jerarquía en contravención de lo regulado por leyes especiales...

...

De lo anterior se infiere, que entre las materias de competencia exclusiva del Consejo de Gabinete, se contempla la aprobación del Manual General de Clases Ocupacionales a través de Resoluciones de Gabinete.

...

A juicio de este Despacho, la infracción que plantea el accionante resulta ajena a este contexto, puesto que pierde de vista que la Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019, cuya declaratoria de nulidad demanda, es sólo un acto reglamentario que modifica un manual sobre asuntos que son de competencia del Consejo de Gabinete, como lo es lo relativo a la modificación del

Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público" (Cfr. fs. 123-126 del expediente judicial).

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de legalidad de los actos administrativos, otorgada por el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42a de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1943, procederá a resolver, en el fondo, la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Doctor ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019, emitida por el Consejo de Gabinete, *"Que equipara la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público"*, publicada en la Gaceta Oficial N° 28833-A de 6 de agosto de 2019.

En el ejercicio de dicha labor, el Tribunal reitera lo expuesto en el Auto fechado 27 de septiembre de 2019, mediante el cual no se accedió a la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo impugnado, en el sentido que para la fecha en que esta demanda se presentó y se sometió a las reglas de reparto, el Consejo de Gabinete emitió la Resolución de Gabinete N° 84 de 9 de septiembre de 2019, publicada en la Gaceta Oficial N° 28,857-A de 10 de septiembre de 2019, mediante la cual se modificó la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019, con la finalidad de adicionar un artículo a la misma, que excluye de la equiparación de la educación formal necesaria con la experiencia laboral previa, a las profesiones reguladas por leyes especiales y las que requieren idoneidad para su ejercicio. Citemos:

"República de Panamá
CONSEJO DE GABINETE
RESOLUCIÓN DE GABINETE N° 84
De 9 de septiembre de 2019

147

Que modifica la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019, que equipara la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público

EL CONSEJO DE GABINETE,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,
(...)
RESUELVE:

Artículo 1. Se adiciona el artículo 5 a la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019, así:

‘Artículo 5. La experiencia laboral previa en las clases ocupacionales de los niveles 0101 al 0601 no será considerada cuando se trate de profesiones reguladas por Ley Especial y en las que se exija idoneidad profesional para su ejercicio.

Esta resolución no incluirá las siguientes profesiones: médicos, enfermeras, psicólogos, médicos veterinarios, abogados, ingenieros, arquitectos, docentes y cualesquiera otras profesiones amparadas por Ley Especial o en las que se exija idoneidad profesional para su ejercicio.’

Artículo 2. Esta Resolución de Gabinete comenzará a regir a partir de su promulgación.”

Por otra parte, tomando en consideración que el Código Judicial, norma aplicable supletoriamente en este tipo de procesos por disposición explícita del artículo 57c de la Ley Contencioso Administrativa, establece en el artículo 201, numeral 2, que los Magistrados y Jueces, de oficio o a petición de parte, tendrán en cuenta en la sentencia, cualquier hecho constitutivo, modificadorio o extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute y que hubiere ocurrido después de haberse propuesto la demanda, en concordancia con lo cual dispone en el artículo 992 que: *“En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda...”*, la Sala Tercera debe hacer referencia a los siguientes hechos:

Primero, que contra la citada Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019 y su acto modificadorio, el Profesor RAÚL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, actuando en su propio nombre y representación, interpuso una demanda de

inconstitucionalidad, por considerar que las mismas son contrarias a lo establecido en los artículos 4, 17, 19, 91, 99 y 103 de nuestro Estatuto Fundamental.

Y segundo, que dicha demanda de inconstitucionalidad fue conocida y decidida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en **Sentencia fechada 19 de enero de 2021, publicada en la Gaceta Oficial N° 29,234 del 5 de marzo de 2021, mediante la cual se declaró que es inconstitucional la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019, modificada por la Resolución de Gabinete N° 84 de 9 de septiembre de 2019;** criterio que medularmente se fundamentó en las siguientes consideraciones:

“Como se observa, la educación formal es el proceso a través del cual se instruye de manera integral a una persona para que obtenga no solo los conocimientos (ciencias naturales, ciencias sociales, matemáticas, tecnologías, etc.), sino también los valores y las aptitudes que se requieren para superar dificultades cotidianas y construir una vida decorosa y productiva, contribuyendo así al desarrollo y al bienestar de la sociedad. Por su parte, la experiencia laboral también dota de conocimientos y habilidades al individuo, pero de manera particular, enfocada en el ejercicio de tareas inherentes a determinado puesto de trabajo.

Vale destacar que, en lugar de excluirse, ambos requisitos mínimos del perfil profesional se complementan, a fin de lograr el mejor desempeño de determinado oficio o profesión.

Ahora bien, tal como lo hemos venido señalando, a través del acto impugnado, el Consejo de Gabinete equiparó los requisitos mínimos de la educación formal necesaria y la experiencia laboral previa en las clases ocupacionales de los niveles 0101 al 0601, excluyendo de ello a las profesiones reguladas por leyes especiales y las que requieran idoneidad para su ejercicio. Es decir, se otorgó a la educación formal necesaria y a la experiencia laboral previa el mismo valor, igualando, homologando o uniformando la una con la otra, a pesar que, reiteramos, si bien ambas están relacionadas, lo cierto es que no se excluyen entre sí, por el contrario, se complementan, puesto que cada una dota a la persona de competencias profesionales distintas.

Dicha equiparación, evidentemente implica que, para ocupar puestos de trabajo de las clases ocupacionales incluidas en los niveles previstos, bastará con que el aspirante reúna uno de esos dos requisitos, es decir, la educación formal necesaria o la experiencia laboral previa; situación que, a su vez, representa que, aunque la persona no cuente, por ejemplo, con la educación formal necesaria, pero sí con la experiencia laboral previa, la misma podrá optar por el puesto de trabajo.

Lo antes expuesto, inmediatamente nos lleva a determinar que la medida adoptada por el Consejo de Gabinete sí entra en

contradicción con nuestro Estatuto Fundamental, pues, en el mismo se prevé a la educación como una responsabilidad de todos; sin embargo, al equiparar ésta con la experiencia laboral previa, se está exonerando a los ciudadanos de esa obligación y, con ello, el Estado, en lugar de promover, lo que hace es desalentar la educación panameña.

En efecto, el artículo 91 de la Constitución Política de la República, establece que: ***"Todos tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos..."***. En consonancia con lo cual, el artículo 95 del mismo cuerpo normativo dispone que: ***"...Es obligatorio el primer nivel de enseñanza o educación básica general."*** (Lo resaltado es nuestro).

Dichos preceptos constitucionales son desarrollados en la Ley Orgánica de Educación. Así, en el artículo 1 se señala que: ***"La educación es un derecho y un deber de la persona humana, sin distinción de edad, etnia, sexo, religión, posición económica, social o ideas políticas. Corresponde al Estado el deber de organizar y dirigir el servicio público de la educación, a fin de garantizar la eficiencia y efectividad del sistema educativo nacional..."***. Y en el artículo 64 se indica el carácter obligatorio del primer nivel de enseñanza o educación básica general.

Por consiguiente, al equiparar, igualar u homologar la educación formal necesaria con la experiencia laboral previa, para que una persona sea nombrada o ascendida dentro de las clases ocupacionales de los niveles respectivos, con sus excepciones, es tanto como promover que la educación en Panamá, de una responsabilidad de todos, tal como lo establece el artículo 91 de nuestra Constitución Política, ahora se convierta en una alternativa para quienes aspiren a puestos de trabajo dentro del sector público.

Realmente es un contrasentido, que siendo uno de los propósitos del Estado panameño atender la necesidad de educar a la población, se pretenda ahora desconocer la importancia que ésta tiene en el perfil profesional del recurso humano de la Administración Pública, supliéndola con el requisito mínimo de la experiencia laboral previa, la cual, como hemos visto, no dota al ser humano, por sí sola, de todas las competencias profesionales que se requieren para el mejor desempeño de un puesto de trabajo.

Aunado a lo anterior, tal como se establece en la "Guía para la Elaboración y Clasificación de Clases Ocupacionales Institucionales", el requisito mínimo de la **educación formal necesaria** se refiere al título académico oficialmente reconocido por el Estado, con el cual debe contar la persona que aspire al puesto de trabajo de la clase ocupacional. Al respecto, el artículo 99 de nuestra Constitución Política dispone que: ***"Sólo se reconocen los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por éste de acuerdo con la Ley."***

En este sentido, como bien lo indicó el representante del Ministerio Público, al equiparar la experiencia laboral previa con la educación formal necesaria, se infringe el anterior precepto

constitucional, puesto que a la primera se le está otorgando el mismo valor que un título académico o profesional, el cual debe ser expedido o autorizado por el Estado, de conformidad con la ley; no obstante, el acto acusado y su modificatorio no revisten la categoría de ley, sino de resoluciones de gabinetes, que son cuerpos normativos de inferior jerarquía.

Del examen realizado, esta Corporación de Justicia se percata de la bonanza de la medida adoptada por el Consejo de Gabinete, en el sentido de querer valorar la experiencia laboral previa de ciudadanos panameños, que no cuentan con la educación formal necesaria, para ser nombrados o ascendidos en puestos de trabajo de las clases ocupacionales de los respectivos niveles, con sus excepciones; sin embargo, justipreciamos que reemplazar el requisito mínimo de la educación formal necesaria por la experiencia laboral previa, no es la forma de llevar a cabo dichas acciones de recursos humanos, puesto que, en consonancia con nuestro Estatuto Fundamental, el papel que juega la educación en la formación del capital humano, sobre todo cuando se trata del que lidera la Administración Pública, es trascendental, y más en este tiempo, en el que es urgente transformar las realidades que aquejan al contexto panameño.

En relación con lo anterior, no hay que perder de vista que uno de los objetivos de la educación panameña es *"Contribuir a la formación, capacitación y perfeccionamiento de la persona como recurso humano, con la perspectiva de la educación permanente, para que participe eficazmente en el desarrollo social, económico, político y cultural de la Nación, y reconozca y analice críticamente los cambios y tendencias del mundo actual"* (artículo 10, numeral 14, de la Ley Orgánica de Educación). De ahí que, lo que le corresponde al Estado es facilitar a las personas el aprendizaje a lo largo de sus vidas, con el fin de completar la formación conducente a la obtención del título académico o profesional requerido para el desempeño de determinado oficio o profesión.

Como parte de sus políticas públicas, está llamado a la implementación de programas educativos que permitan desarrollar un capital humano profesional, capacitado en el área, a través de centros de formación de fácil acceso, propiciando la cualificación de sus conocimientos, en procura de desarrollar una gestión acorde a las necesidades de la población.

...
Tomando en consideración lo expuesto, podemos decir que cuando el artículo 300 de nuestra Carta Política, establece que los servidores públicos se rigen por el sistema de méritos, significa que la selección y la promoción de personal que aspire ingresar al servicio del Estado, debe hacerse sobre la base de principios evaluadores y determinantes como la educación, experiencia, idoneidad, capacidad, eficiencia e integridad del recurso humano, entre otros, de tal suerte que a la función pública accedan los mejores y más capaces funcionarios.

Y es que, siendo la Administración Pública una gran organización institucional, con distintos niveles directivos y de colaboración, se requiere que la misma esté integrada por un recurso humano capacitado, a fin de que pueda atender y cumplir con

funciones y actividades técnicas, operativas y administrativas de diversa índole, encaminadas a la satisfacción de necesidades colectivas; objetivo que, de equipararse la educación formal necesaria con la experiencia laboral previa, podría ponerse en riesgo.

De manera tal que, no exigir el requisito mínimo de la educación formal necesaria, porque el aspirante cumple con la experiencia laboral previa, se aleja del anterior mandato constitucional.

Por consiguiente, en atención a lo dispuesto por el artículo 2566 del Código Judicial, según el cual, la Corte no se limitará a estudiar el acto acusado de inconstitucional a la luz de las normas que se estimen violadas, sino que debe examinarla confrontándola con todos los preceptos de rango superior que estime pertinentes (principio de unidad de la Constitución), esta Colegiatura es del criterio que al equiparar la educación formal necesaria con la experiencia laboral previa, también se infringe el artículo 300 de nuestra Carta Magna.

Por otra parte, en relación con la alegada violación de los artículos 4 y 17 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre el reconocimiento del derecho de toda persona a la educación, el Pleno concuerda con el criterio de la Procuraduría General de la Nación, en el sentido que con la medida adoptada por el Consejo de Gabinete de equiparar la educación formal necesaria y la experiencia laboral previa, no se está impidiendo o limitando el acceso de los ciudadanos al derecho a la educación.

De igual forma, coincide en el punto en que, si bien el accionante no explica de manera clara y suficiente, cómo se produce la violación del artículo 19 del Estatuto Fundamental (f. 10), lo cierto es que tampoco se otorgan fueros o privilegios, ni discrimina a servidores públicos que cumplan con los requisitos mínimos de la educación formal necesaria o la experiencia laboral previa, sino que más bien, los equipara.

Sin embargo, habiendo encontrado razones que denotan la contravención de la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019, modificada por la Resolución de Gabinete N° 84 de 9 de septiembre de 2019, con los artículos 91 y 300 de la Constitución Política de la República, esta Corporación de Justicia procederá a declarar su inconstitucionalidad.

PARTE RESOLUTIVA

Por lo antes expuesto, el **PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto 2019, "*Que equipara la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público*", modificada por la Resolución de Gabinete N° 84 de 9 de septiembre de 2019..."

Ahora bien, con la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019, emitida por el Consejo de Gabinete, "Que equipara la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público", modificada por la Resolución de Gabinete N° 84 de 9 de septiembre de 2019, se desprende claramente que ésta ha desaparecido de nuestro ordenamiento jurídico.

Y como corolario de lo anterior, se ha desvanecido el objeto litigioso del negocio jurídico bajo examen, pues, recordemos que, en este caso, la pretensión del demandante es que la Sala Tercera examine la legalidad de un acto administrativo que, reiteramos, ha desaparecido de nuestro ordenamiento jurídico.

Esta situación, evidentemente nos lleva a concluir que en esta causa se ha producido el fenómeno jurídico conocido como **sustracción de materia**, el cual, si bien no se encuentra taxativamente regulado en nuestras normas, se infiere de lo dispuesto por los artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial, anteriormente citados.

Sobre el particular, la sustracción de materia se ha definido como "*un medio anormal de extinción del proceso (no regulado por el legislador), constituido por la circunstancia de que la materia justificable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida*" (Peyrano, Jorge Walter, "El proceso atípico", Editorial Universidad, Buenos Aires, 1983, pág. 130).

En ese sentido, es dable anotar que la sustracción de materia ocurre cuando luego de instaurada una demanda o un proceso, sobreviene en el curso del mismo un hecho que hace desaparecer el objeto litigioso pretendido por el accionante, de tal suerte que el Juzgador se ve impedido de pronunciarse sobre el fondo de la causa, no quedándole más remedio que dar por terminada la causa de manera abstracta. Téngase presente que para decretar este modo anormal de

terminación del proceso, el hecho sobreviniente debe estar debidamente probado dentro de la causa en análisis, tal como ha ocurrido en la situación bajo examen, ya que, repetimos, la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019 y su acto modificatorio, consignada en la Sentencia fechada 19 de enero de 2021, ha sido publicada en la Gaceta Oficial N° Gaceta Oficial N° 29,234 del 5 de marzo de 2021.

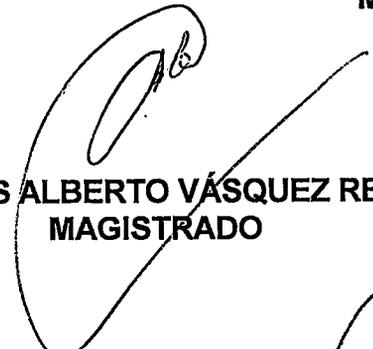
En virtud de lo anterior, esta Corporación de Justicia procederá a declarar que en el presente negocio jurídico ha operado la sustracción de materia.

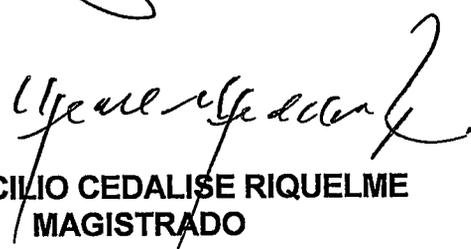
PARTE RESOLUTIVA

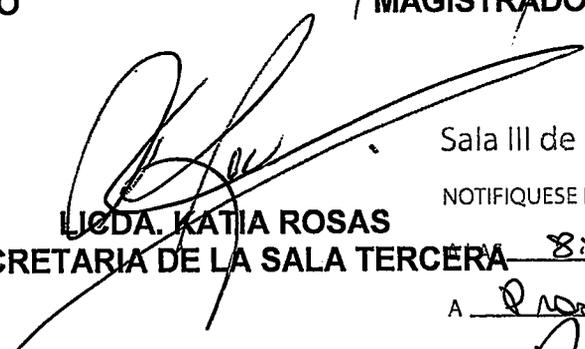
Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Doctor ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019, emitida por el Consejo de Gabinete, "*Que equipara la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público*".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

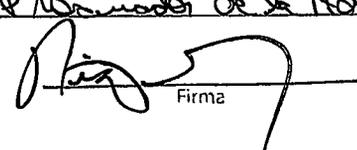

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFÍQUESE HOY 6 DE agosto DE 20 21

A 8:34 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


Firma