

ENTRADA N°481-15

Magistrado Ponente: CECILIO CEDALISE RIQUELME

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL MAGÍSTER CARLOS AYALA MONTERO, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE BELLA EDILMA PINILLA DE CONTE, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO INCURRIDO POR EL INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS (I.F.A.R.H.U.), AL NO CONTESTAR LA SOLICITUD DE PAGO POR RECLASIFICACIÓN ESCALAFONARIA.

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

El Magíster Carlos Ayala Montero, actuando en nombre y representación de Bella Edilma Pinilla de Conte, interpone demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con el objeto que se declare la nulidad, por ilegal, de la negativa tácita por silencio administrativo incurrida por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, al no responder la solicitud de pago por reclasificación escalafonaria, formulada el 15 de marzo de 2015, por Bella Edilma Pinilla de Conte.

I. PETICIONES DE LA DEMANDA

El apoderado especial de la parte demandante solicita a la Sala Tercera que haga las siguientes declaraciones:

1. Que declare nula, por ilegal, la negativa tácita en que incurrió el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, en adelante el I.F.A.R.H.U., al no contestar en el término de dos meses la solicitud de pago de diferencias por cambio de categoría no pagadas a la

señora Bella Edilma Pinilla de Conte, entre los años 1985 y 2014, según el escalafón de los trabajadores sociales.

2. También solicita que se ordene al I.F.A.R.H.U. el pago de cuarenta y dos mil ciento ochenta y dos balboas con 00/100 (B/.42,182.00), en concepto de reclasificación que no recibió entre los años 1985 y 2014.

II. FUNDAMENTO DE LA PRETENSIÓN

El apoderado judicial de la demandante aduce en sustento de su pretensión que en el año 1978 la señora Bella Edilma Pinilla de Conte inició labores en las Oficinas Regionales de la institución demandada, como Licenciada en Trabajo Social, con idoneidad profesional adquirida en el año 1985, con el Registro No.534, siendo objeto de diversas reclasificaciones en aplicación al escalafón vigente para las Trabajadoras Sociales, instituido mediante la Ley 6 de 11 de marzo de 1982. Sin embargo, fue hasta el 1 de abril de 1993, que la entidad procede a reconocer a las Trabajadoras Sociales un ajuste de salario, del cual fue excluida su representada, a quien se le incluyó en dicho escalafón hasta el año 2000.

También aduce que, en el año 2011 se hizo efectiva la homologación del escalafón de las Trabajadoras Sociales, conforme la Ley No.17 de 23 de julio de 1981 y la Resolución N°D.M.216/2008 de 14 de octubre de 2008, de la cual su representada fue igualmente excluida; y, a pesar que ésta, desde el año 1985, se vio beneficiada con distintos cambios de categoría "I" hasta llegar a la "X" categoría, nunca se le reconoció la totalidad de los ajustes salariales correspondientes, conforme la Ley 6 de 1982 y el Decreto Ejecutivo 173 de 2014.

Finalmente alega que, a su cliente se le adeudan los aumentos de salarios correspondientes a los ajustes por cambios de categorías en el período de 1985 a 2014; por lo que, el I.F.A.R.H.U. le adeuda la suma de CUARENTA Y DOS MIL CIENTO OCHENTA Y DOS BALBOAS CON 00/100 (B/.42,182.00), cuyo pago fue solicitado a la entidad demandada sin que ésta respondiera tal petición en el término

de dos (2) meses, incurriendo así en la figura del silencio administrativo, por lo que considera negada la petición, agotando así la vía gubernativa.

III. LAS NORMAS QUE ESTIMA INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN

El representante judicial de la demandante considera al no responder oportunamente su petición el I.F.A.R.H.U. viola las siguientes normas:

A. El artículo 1 de la Ley 6 de 11 de marzo de 1982, el cual señala medularmente que los trabajadores sociales que laboren en las dependencias del Estado, instituciones autónomas y semi-autónomas, municipales y cualquier organismo descentralizado, se regirán por un Escalafón para Trabajadores Sociales.

B. El artículo 6 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, según el cual los Trabajadores Sociales tendrán una escala salarial que contenga los incrementos salariales mínimos de cada nivel y categoría.

C. El artículo 2 del Decreto Ejecutivo 173 de 3 de septiembre de 2014, el cual está relacionado con los lineamientos básicos que deben seguir las entidades públicas y privadas en cuanto al escalafón, sistema de méritos, nomenclatura de cargos, normas, ascensos y reconocimientos a los trabajadores sociales, según la Ley 16 de 2009.

D. El artículo 2 de la Resolución D.M.216/2008 de 14 de octubre de 2008, referente a la escala salarial para los trabajadores sociales, que será homologada a partir del 1 de enero de 2008, en todas las entidades públicas, municipales, patronatos, y que cumplan con los siguientes requisitos: a) tener título de Licenciado en Trabajo Social o su equivalente a nivel universitario; b) estar nombrado como Trabajador Social; c) desempeñar funciones de trabajador social.

En cuanto al concepto de infracción de estas disposiciones, el apoderado judicial de la actora señala fundamentalmente que el I.F.A.R.H.U. desatendió todos

los preceptos normativos que adujo como infringidos, ya que no aplicó a su mandante el derecho que tenía a recibir los incrementos salariales producto de los distintos cambios de categoría de los cuales fue objeto.

Además sostiene que, a pesar que Bella Edilma Pinilla de Conte reunía todos los requisitos descritos en los acápites 2.1.1., 2.1.2. y 2.1.3., del numeral 2 de la Resolución D.M.216/2008, el I.F.A.R.H.U. no aplicó a su mandante el derecho a la homologación como trabajadora social, instituido desde el 1 de enero de 2008 por medio de la resolución antes citada.

IV. EL INFORME DE CONDUCTA Y LA VISTA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El 17 de septiembre de 2015, mediante la Nota N° D.G./A.L.110-2015-765, la Dirección General del I.F.A.R.H.U. rindió su informe explicativo de conducta al Sustanciados, en el cual señala que luego de la solicitud formulada el 17 de marzo de 2015, por el Magíster Carlos Ayala Montero, procedió a girar la Nota de fecha 6 de agosto de 2015, a la Secretaría General del Consejo Técnico de Trabajo Social del Ministerio de Trabajo, en la que requirió información sobre los niveles y las categorías que se le han asignado de acuerdo con el escalafón que rige a los trabajadores sociales y los respectivos ajustes salariales de la ex funcionaria Bella de Conte.

Agrega que el 19 de agosto de 2015, mediante la Nota D.G./A.L.110-2015-022, le informó lo anterior al Magíster Carlos Ayala Montero, y que esta información era necesaria para adoptar una decisión respecto a la solicitud de pago de reclasificación a favor de la señora Bella Edilma Pinilla Conte.

Por su parte, la Procuraduría de la Administración, por medio de la Vista Número 1073 de 9 de noviembre de 2015, emitió su contestación de la demanda conforme lo dispone el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, en la que, luego de hacer un breve antecedente de los hechos que dieron origen a la presente

controversia, manifestó esencialmente que no ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, ya que la actora pudo acceder al control jurisdiccional de la Sala Tercera en el término de dos (2) meses calendario, conforme lo mandata el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el artículo 200 de la Ley 38 de 2000, lo cual no desvirtúa la legalidad de la decisión adoptada por la entidad, basada en el hecho que hasta que el Consejo Técnico de Trabajo Social no brinde la información solicitada, para poder contar con todos los elementos sustentadores, no es posible poder tomar una decisión en el caso.

Por lo tanto, solicita a la Sala que declare que no es ilegal la negativa tácita, por silencio administrativo, en que ha incurrido el I.F.A.R.H.U. y, en consecuencia, desestime las demás pretensiones de la demandante.

V. ANÁLISIS DE LA SALA TERCERA:

Evacuados todos los trámites legales instituidos por la ley contencioso administrativa, procede esta Augusta Corporación de Justicia a desatar el nudo de la presente causa, no sin antes hacer un breve recorrido por las pruebas allegadas al proceso y el marco legal aplicable a la situación objeto de esta controversia.

En ese sentido observamos, de fojas 11 a 13 del expediente judicial, que el Magíster Carlos Montero Ayala actuando en representación de Bella Edilma Pinilla de Conte, solicitó el 17 de marzo de 2015 al I.F.A.R.H.U. que ordenara el pago de las reclasificaciones adeudadas a su representada, así como el pago de las diferencias salariales que éstas originaban, ya que a esa fecha la señora Pinilla de Conte aún no había recibido la totalidad de esas sumas debido a errores incurridos por la Oficina Institucional de Recursos Humanos de esa entidad, en administraciones anteriores.

Consta igualmente, a foja 14 del expediente de marras, que el apoderado especial de la señora Bella Edilma Pinilla de Conte presentó el 22 de mayo de 2015

una solicitud de certificación del silencio administrativo al I.F.A.R.H.U.; ya que, a su juicio, no había resuelto su petición en el plazo de dos (2) meses.

De la lectura del expediente administrativo de personal, el cual no fue correctamente foliado por la institución, se colige que Bella Edilma Pinilla de Conte obtuvo de la Universidad de Panamá el diploma de Licenciada en Trabajo Social el día 20 de junio de 1979.

También consta, que el Consejo Técnico de Trabajo Social del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, el 24 de octubre de 1985 extendió a Bella Edilma Pinilla de Conte el certificado de Idoneidad, para ejercer la profesión de Trabajador Social en la República de Panamá.

De igual forma consta, la Certificación OIRH-341-09-70 de fecha 15 de abril de 2009, extendida por la Jefa de la Oficina Institucional de los Recursos Humanos, en la cual hace constar los distintos cargos ocupados por la exfuncionaria **Bella Edilma Pinilla de Conte en el I.F.A.R.H.U., donde refleja que ésta fue nombrada del miércoles 16 de agosto al 13 de noviembre de 1978, en el cargo de Supervisor Académico con funciones de Trabajo Social en el C.O.I.F. de la institución, mediante el Decreto N°34 de 9 de agosto de 1978;** cuya información ha sido corroborada de la lectura de ese decreto, el cual refleja su estatus de interinidad.

Según se desprende del contenido de esa certificación, mediante la **Resolución No. 273 de 13 de noviembre de 1978,** a Pinilla de Conte se le asignaron funciones como **Trabajadora Social en el Departamento de Crédito, Sección de Guía Profesional,** lo cual puede corroborarse del propio resuelto, que reposa en el mencionado expediente de personal, en el que se desprende que esa función la ocuparía **a partir del 14 de noviembre de 1978 hasta el 1 de enero de 1980.**

En la citada certificación de 15 de abril de 2009, la Jefa de la Oficina Institucional de los Recursos Humanos indicó otra serie de cargos ocupados por la exfuncionaria Bella Edilma Pinilla de Conte, los cuales hemos podido verificar del propio expediente de personal y que, para una mejor ilustración, pasamos a detallar:

1. **Decreto N°18 de 28 de enero de 1980, en el cargo de Trabajadora Social en Guía Profesional y Asistencia Educativa con funciones de Coordinador, Planificador y Orientador, a partir del 2 de enero de 1980.** Sin embargo, este decreto no indica que dicho cargo sería ocupado de forma interina o permanente; por lo que, al remitirnos a la Certificación extendida por la Oficina Institucional de Recursos Humanos pudimos apreciar que el mismo sería ocupado de manera interina hasta el 2 de mayo de 1980.

2. **Decreto N°45 de 3 de marzo de 1980, en el cargo de Trabajadora Social, con funciones de Investigador, Programador y Atención de Casos,** el cual empezó a regir a partir del 3 de marzo de 1980. No obstante, en la referida certificación se hizo constar que **ocupó ese cargo de manera interina a partir del 5 de mayo de 1980 hasta el 28 de octubre de 1982.**

3. **Resolución 606 de 11 de noviembre de 1982** por cuyo conducto, según la mencionada certificación de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, **Bella Conte es nombrada en el cargo de Trabajadora Social, para llevar a cabo misión oficial en Inglaterra, con funciones de Supervisor Estudiantil del 29 de octubre de 1982 al 29 de noviembre de 1982.** Sin embargo no consta, en el expediente administrativo ni el judicial, que ésta haya ocupado ningún cargo después de su regreso, hasta el 2 de mayo de 1983 cuando fue nombrada nuevamente en otra posición, lo que viene a demostrar que existe un vacío al respecto.

4. **Resolución N°322 de 2 de mayo de 1983, Orientador Profesional con funciones de Jefa de Sección, interina,** mientras durase la licencia de la

titular; misma que reposa en el expediente de personal, pero con fecha de 5 de abril de 1983.

5. Decreto N°17 de 7 de marzo de 1983, en el cargo de **Orientador Profesional (Jefe)**, interino del 20 de marzo de 1983 al 20 de marzo de 1984.

6. Decreto N°6 de 17 de febrero de 1984, en el cargo de **Orientador Profesional, con funciones de Jefe de Sección, Coordinador, Programador y Supervisor**, del 5 de marzo de 1983 al 4 de junio de 1984. No obstante, del Acta de Toma de Posesión se desprende que este nombramiento lo ejercería de forma interina del 20 de marzo de 1984 al 20 de marzo de 1985.

7. Resolución N°118 de 4 de junio de 1984, en el cargo de **Orientador Profesional (Jefe)**, con funciones en la **Sección de Información del Departamento de Crédito al Centro de Información y Documentación** a partir del 5 de junio de 1984 al 7 de octubre de 1986; cuya información ha sido confirmada del contenido de esa resolución que reposa en el expediente de personal, de la cual se desprende que esa posición la ocupó debido a un traslado como sanción disciplinaria.

8. Resolución N°203 de 7 de octubre de 1986, por cuyo conducto se traslada a Bella de Conte a la **posición de Documentalista I** en la Sección de Seguimiento del Departamento de Becas, del 8 de octubre al 31 de diciembre de 1986.

9. Decreto N°11 de 20 de enero de 1987, en el cargo de **Coordinador de Becas Comunitarias, con funciones de Trabajadora Social, Coordinador de Programas de los Centros Estudiantiles, Atención de Caso Social, Investigador y Programador**, desde el 1 de enero al 23 de noviembre de 1987; cuya copia no reposa en el expediente judicial, pero dicha información pudo ser parcialmente confirmada del Acta de Toma de Posesión, en la que indica que ocuparía el cargo de **Coordinador de Becas Comunitarias**.

10. **Resolución N°184 de 23 de noviembre de 1987**, en la posición de **Orientación Psicológica y Bienestar Social, con funciones de Trabajadora Social, del 24 de noviembre de 1987 al 2 de enero de 1988**, misma que no consta en el expediente de personal, pero esta información pudo ser confirmada del contenido del Memorando N°340-87-593 de 23 de noviembre de 1987, expedido por la Dirección de Personal de la institución, por medio del cual informa a la Dirección Ejecutiva de Crédito y Asistencia Educativa del traslado de esta funcionaria.

11. **Resolución N°155 de 12 de diciembre de 1988**, en el cargo de **Coordinadora en la Dirección Ejecutiva de Asistencia Educativa y Crédito con funciones de Trabajadora Social, del 2 de enero de 1989 al 16 de enero de 1995**; lo que pudo ser corroborado del contenido de la a través de la cual trasladan a la funcionaria en mención a partir del 1 de enero de 1989.

12. **Resolución N°148 de 16 de enero de 1995**, como **Coordinador de Becas Comunitarias y Colectivas, con funciones de Trabajadora Social** en los programas sociales de los Centros Estudiantiles de Coclé, Coclesito, Veraguas, Herrera y Los Santos, **del 16 de enero de 1995 al 3 de febrero de 1997**; cuya información ha sido comprobada del contenido de esa resolución, la cual reposa en el expediente de personal.

13. **Decreto N°4 de 21 de enero de 1997**, mediante el cual la funcionaria pasa a ocupar el cargo de **Asistente Ejecutivo, con funciones de Trabajadora Social** en la Regional de Coclé y Centros Estudiantiles, a partir **del 3 de febrero de 1997 al 5 de julio de 1999**, lo cual ha podido ser verificado del expediente de personal.

14. **Resolución N°178 de 8 de julio de 1999**, en el cargo de **Asistente Ejecutivo** en la Dirección Provincial de Coclé, **con funciones de Trabajador Social**, como Directora Provincial encargada **desde el 5 de julio de 1999 al 29**

de febrero de 2000; de cuyo contenido se colige que ejerció la función de Directora Provincial, Encargada, hasta tanto la titular culminara su periodo de vacaciones.

15. **Decreto N°14 de 3 de febrero de 2000**, en el cargo de **Asistente Ejecutivo con funciones de Trabajador Social** en la Dirección Provincial de Coclé, el Departamento de Bienestar del Servidor Público y Relaciones Laborales, de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, **del 1 al 22 de marzo de 2000**. No obstante, al examinar la documentación que reposa en el citado expediente de personal advertimos que no se trata de un decreto sino una resolución.

16. **Resolución N°60 de 23 de marzo de 2000**, por cuyo conducto se traslada, **del 23 de marzo de 2000 al 15 de abril de 2009**, a Bella de Conte al cargo de **Asistente Ejecutivo I con funciones de Trabajador Social VI** en el Departamento de Bienestar del Servidor Público y Relaciones Laborales de la Oficina Institucional de Recursos Humanos a la Agencia Regional de San Miguelito.

En otro orden, de la lectura del referido expediente administrativo de personal puede colegirse que, después de emitida la aludida Certificación OIRH-341-09-70 de 15 de abril de 2009, en la cual se detalló todo lo anotado con antelación, Bella Edilma Pinilla de Conte fue nombrada en el cargo de **Trabajador Social VII**, en distintas ocasiones, **por medio del Decreto N°39 de 2 de mayo de 2002; Decreto N°07 de 18 de enero de 2005; Decreto N°11 de 2 de enero de 2008; y Decreto N°421 de 25 de septiembre de 2012** (con aumento de salario), tal como se desprende del contenido de la Certificación N°S.G.115-2017-493 extendida el 10 de febrero de 2017, por la Secretaría General del I.F.A.R.H.U.

A su vez, advertimos que ésta también ocupó, de manera interina, otras posiciones pero manteniendo siempre su cargo de Trabajadora Social, los cuales pasamos a describir:

1. Por medio de la **Resolución N°124 de 6 de agosto de 2009**, fue **trasladada** de la Agencia Regional de San Miguelito a la Unidad de Bienestar del Servidor Público y Relaciones Laborales, **con funciones de Trabajador Social, a partir del 10 de agosto de 2009.**
2. Por conducto de la **Resolución N°291 de 6 de julio de 2010**, se le **asignó funciones de Administradora** del Centro de Orientación Infantil en el Edificio del I.F.A.R.H.U. en Ancón, **a partir del 6 de julio de 2010**, hasta el retorno de su titular.
3. **Resolución N°41 de 18 de enero de 2013**, que le asigna **funciones de Jefa Encargada de la Unidad de Bienestar del Servidor Público y Relaciones Laborales, del 18 de enero al 9 de febrero de 2013**, hasta el regreso de su titular.
4. **Resolución N°92 de 7 de febrero de 2014**, que le asigna funciones de **Jefa Encargada de la Unidad de Bienestar del Servidor Público y Relaciones Laborales, desde el 16 de enero de 2014**, mientras dure la ausencia de su titular.

De lo anteriormente expuesto ha quedado demostrado que, aunque la Secretaría General del I.F.A.R.H.U., mediante la aludida Certificación N° S.G.115-2017-493 de fecha 10 de febrero de 2017, legible a foja 117 del expediente judicial, hizo constar que la actora fue nombrada de forma interina desde el 20 de marzo de 1984 hasta el 20 de marzo de 1985, en el cargo de Orientador Profesional (Jefe), con un salario de B/.725.00, a través del Decreto N°6 de 17 de febrero de 1984, no podemos soslayar el hecho que del expediente administrativo de personal de Bella Edilma Pinilla de Conte se desprende un cúmulo de documentos, decretos de

nombramiento y actas de toma de posesión, que acreditan que la recurrente ingresó a la institución el 16 de agosto de 1978, mediante el Decreto N°34 de 9 de agosto de ese año, para ocupar interinamente la posición de Supervisor Académico en la Región Central-Coclé siendo posteriormente nombrada en el cargo de Trabajadora Social a través del Decreto N°18 de 28 de enero de 1980, del cual no se desprende si éste se hizo de manera temporal o permanente; de ahí que, la información reflejada en la aludida certificación será tomada en consideración de manera parcial, apoyando nuestro análisis jurídico con las constancias que reposan en el expediente administrativo de personal de esta exfuncionaria.

Una vez definido el período de labores de la demandante en el I.F.A.R.H.U., pasamos a determinar los períodos en que Bella Edilma Pinilla de Conte fue nombrada como Trabajadora Social, para lo cual tomaremos como marco de referencia lo señalado en las actas de toma de posesión. Veamos:

| Decreto | Inicio de Labores | Posición | Salario |
|---------------------|--------------------|-----------------------|-------------|
| Decreto 18 de 1980 | 2 de enero de 1980 | Trabajador Social | B/.360.00 |
| Decreto 45 de 1980 | 3 de marzo de 1980 | Trabajador Social | B/.414.00 |
| Decreto 39 de 2002 | 1 de enero de 2002 | Trabajador Social VII | B/.1,000.00 |
| Decreto 07 de 2005 | 1 de enero de 2005 | Trabajador Social VII | B/.1,075.00 |
| Decreto 11 de 2008 | 1 de enero de 2008 | Trabajador Social VII | B/.1,150.00 |
| Decreto 421 de 2012 | 1 de enero de 2012 | Trabajador Social VII | B/.1,500.00 |

Determinado lo anterior, vemos que la Ley 6 de 11 de marzo de 1982, creó el Escalafón para los Trabajadores Sociales y estableció las nomenclaturas de cargos, misma que fue derogada por la Ley N°16 de 12 de febrero de 2009, cuyo textos normativos establecieron, entre otras cosas, que los Trabajadores Sociales que laboraran en las instituciones oficiales estarían regidos por un Escalafón.

Por otro lado, el Consejo Técnico de Trabajo Social del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral dictó la Resolución N°D.H.216/2008 de 14 de octubre de 2008, a través de la cual resolvió adoptar la escala salarial aprobada por la Asociación de Trabajadores Sociales de Panamá, por medio de la Resolución N°1/AGE/2008, la cual debía ser homologada, a partir del 1 de enero de 2008, por los distintos organismos oficiales donde laboraran Trabajadores Sociales, siempre y cuándo se

rigieran por la Ley N°6 de 11 de marzo de 1982, y cumpliesen con los siguientes requisitos:

1. Tener título de Licenciado en Trabajo Social o su equivalente a nivel universitario.
2. Estar nombrado como Trabajador Social.
3. Desempeñar funciones de Trabajador Social

Esta resolución también dispuso que la escala salarial, aplicable a los Trabajadores Sociales en el Nivel I, consta de catorce (14) categorías iniciando con un salario base de B/.700.00, hasta concluir la última categoría con un salario de B/.1,925.00; y, que los cambios de categoría del Nivel I se harían cada tres (3) años. Además, establece que los Niveles II, III y IV lo constituyen las jefaturas y cada una consta de dos categorías a saber: a) Nivel II: Trabajador Social Supervisor I y Trabajador Social II; b) Nivel III: Trabajador Social Sub Jefe o Sub Director II; c) Nivel IV: Trabajador Social Jefe o Director I y Trabajador Social Jefe o Director II.

Vistas las normativas anteriores, aplicables a la situación objeto de este análisis, procedemos a verificar las alegaciones vertidas en el libelo por la actora, en el que alega que, al no contestar su solicitud de pago de reclasificación escalafonaria, el I.F.A.R.H.U. conculcó el artículo 1 de la Ley 6 de 1982; el artículo 6 de la Ley 16 de 2009; y el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 173 de 2014; así como el acápite 2 de la Resolución N°D.H.216/2008 de 2008, los cuales se analizarán de manera conjunta por encontrarse estrechamente vinculados entre sí, en el concepto de la violación.

En primer lugar, esta Sala considera que, en efecto, ha ocurrido el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, alegada por la recurrente; ya que, si bien, el I.F.A.R.H.U., mediante la Nota D.G./A.L.110-2015-622 de 19 de agosto de 2015, comunicó a su apoderado especial que había elevado consulta al Consejo Técnico de Trabajo Social, sobre la reclasificación del cargo de Bella

Edilma Pinilla de Conte, con el objeto de contar con los documentos sustentadores de la decisión a adoptar en su petición, ello no es razón para estimar que tal comunicación constituye una respuesta a la petición formulada el 17 de marzo de 2015, por la demandante.

Además advertimos, a foja 69 del expediente judicial, que la propia entidad reconoció, a través de la Nota D.G./A.L.110-2015-697 de 31 de agosto de 2015, que no ha resuelto dicha petición por falta de información procedente del Consejo Técnico de Trabajo Social, del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; por lo tanto, queda claro que la negativa tácita por silencio administrativo se encuentra acreditada.

No obstante, hay que aclarar que aunque ha operado el silencio administrativo de la Administración Pública, eso no significa que la solicitud formulada el 17 de marzo de 2015 debe ser reconocida por la Sala de manera automática; puesto que, esta figura jurídica contemplada en el artículo 200 de la Ley 38 de 2000, únicamente tiene por finalidad permitir el agotamiento de la vía gubernativa ante el silencio de la administración, y una vez acreditado el cumplimiento de los requisitos que dispone la Ley 135 de 1943 para esos efectos, pueda acceder a la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el término que previsto en la ley.

En segundo lugar, vemos que la actora al sustentar su pretensión aduce la infracción del artículo 1 de la Ley 6 de 1982; sin embargo, como quiera que este texto normativo ha sido derogado por el artículo 36 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, esta Sala, en su análisis, solo lo tomará en consideración a efectos de su vigencia espacial frente a los hechos adquiridos por la recurrente al amparo de esa normativa, en virtud de lo establecido en el artículo 21 del Código Civil, según el cual todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra.

Ahora bien, luego de confrontar los cargos de infracción de las disposiciones invocadas por el apoderado judicial de la demandante, con las pruebas documentales incorporadas al presente proceso, este Despacho coincide parcialmente con los razonamientos que se han expuesto en la demanda, ya que hemos comprobado que Bella Edilma Pinilla de Conte si bien, ocupó de manera transitoria diversos cargos que estaban ligados al campo del Trabajo Social en el IFARHU, no podemos dejar a un lado el hecho que dicha exfuncionaria siempre desempeñó tales posiciones, ya sea mediante asignación de funciones o por medio de un nombramiento propiamente tal, como Trabajadora Social. Sin embargo, esa entidad pública omitió conceder a la demandante el nivel y la clasificación al amparo de la Ley 6 de 1982, así como los emolumentos correspondientes según la categoría, de acuerdo a la escala salarial vigente a la fecha en que debió ser reconocido ese derecho como profesional en Trabajo Social.

Esta afirmación descansa en el hecho que el I.F.A.R.H.U. nombró a Bella Edilma Pinilla de Conte, en el cargo de Trabajadora Social, el 2 de enero de 1980, por haber obtenido el título universitario de Licenciada en Trabajo Social el 20 de junio de 1979. No obstante, como en aquella época no existía un escalafón para los trabajadores sociales, la entidad no podía reconocerle el derecho a una clasificación.

Es a partir de la aprobación de la Ley 6 de 11 de marzo de 1982, dictada por el Consejo Nacional de Legislación, que se instituye el escalafón para los trabajadores sociales, cuyo texto legal contempla, en el artículo 4, las nomenclaturas de cargos dentro de ese escalafón, al estatuir que el mismo estaría comprendido por cuatro (4) niveles con sus respectivas categorías, las cuales fueron claramente desglosadas en los artículos 5, 6, 7 y 8, que indican, respectivamente, que el primer nivel corresponde a los Trabajadores Sociales de Base, comprendido de la Categoría I a la IX; el segundo nivel incumbe a los Trabajadores Sociales

Supervisores, Categorías I y II; el tercer nivel concierne a los Trabajadores Sociales Subjefes o Subdirectores, Categorías I y II; Cuarto Nivel afecta a los Trabajadores Sociales Directores, Categorías I y II.

Se observa igualmente, que el artículo 11 de la Ley 6 de 1982 dispuso que a partir de la entrada en vigencia de este cuerpo normativo los Trabajadores Sociales que reunieran los requisitos establecidos en los artículos 2 y 3 de la ley, que regula el ejercicio de la profesión de Trabajo Social, debían ser clasificados en la categoría correspondiente, de acuerdo con el escalafón y tomando en consideración los años de servicio, los estudios efectuados y las funciones asignadas en la Oficina de Trabajo Social donde laboraran.

Asimismo el artículo 14, estatuyó que todas las posiciones de Trabajo Social debían ser sometidas a concurso, y en él podían participar todas las personas que cumplieren con los requisitos exigidos para la posición a la cual iban a concursar.

El artículo 16 de ese texto normativo, también ha señalado que los Trabajadores Sociales que a la aprobación del presente Escalafón cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 3 de la presente ley y que estén ocupando cargos equivalentes a los establecidos en el mismo, conservarán su cargo sin tener que concursar, siempre que reúnan todos los requisitos que exige el artículo 3, conforme el cual para ser nombrado como Trabajador Social se requiere: a) ser panameño; b) tener título de Licenciado en Trabajo Social o su equivalente a nivel universitario; c) Poseer certificado de idoneidad, expedido por el Consejo Técnico de Trabajo Social.

Del contexto normativo antes expuesto, se infiere que la señora Bella Edilma Pinilla de Conte, a pesar de ser una ciudadana panameña y contar con un título universitario de Licenciada en Trabajo Social, con la correspondiente idoneidad profesional, incluso estar desempeñando funciones dentro de ese campo profesional, no fue clasificada en alguna de las categorías instituidas en el año 1982

por medio de la Ley 6, desconociendo así el contenido del ya citado artículo 11, el cual era aplicable a todos los profesionales que en aquel entonces ostentaban el título de Trabajador Social.

Ahora bien, hay que destacar que IFARHU al expedir el Decreto N°14 de 3 de febrero de 2000, que nombra a la actora en el cargo de Asistente Ejecutivo, con funciones de Trabajadora Social, asignó a la recurrente la Categoría VI, con un salario de B/.900.00 mensuales, pero en ese periodo de tiempo todavía no había sido promulgada una ley que estableciera la escala salarial para los Trabajadores Sociales, lo cual se materializó el 14 de octubre de 2008, con la emisión de la Resolución N°D.H.216-2008 del Consejo Técnico de Trabajo Social, en la que dispuso, en el punto 3 de su parte resolutive, que el Primer Nivel contaba con 14 Categorías, iniciando con la Categoría N°1 cuyo salario base era de B/.700.00, hasta la Categoría N°14 con un salario base de B/.1,925.00 mensuales.

Asimismo, debemos acotar que la Ley 6 de 11 de marzo de 1982, fue derogada al expedirse la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, publicada en la Gaceta Oficial 26,226 de 18 de febrero de 2009, lo que viene a demostrar que a la señora Pinilla de Conte le es aplicable lo dispuesto esta última normativa, específicamente lo establecido en el artículo 7, a partir del mes de febrero de 2009 cuando aún estaba vigente el Decreto N°11 de 2 de enero de 2008, por cuyo conducto el IFARHU la nombra en el cargo de Trabajador Social VII, hasta el día 12 de noviembre de 2014, cuando fue desvinculada de esa institución; pues, así lo hemos podido comprobar del contenido de la Certificación extendida el 12 de diciembre de 2019, por su director general, legible a foja 126 del expediente. El artículo 7 de la Ley 16 de 2009, dispone lo siguiente:

“Artículo 7: El Nivel I corresponde a los Trabajadores y Trabajadoras Sociales Generales, entendiéndose como tales quienes poseen el título de licenciatura en Trabajo Social o su equivalente a nivel universitario.

Este Nivel comprende nueve categorías:

| | |
|--|---------|
| Trabajador y Trabajadora Social | I |
| Trabajador y Trabajadora Social | II |
| Trabajador y Trabajadora Social | III |
| Trabajador y Trabajadora Social | IV |
| Trabajador y Trabajadora Social | V |
| Trabajador y Trabajadora Social | VI |
| Trabajador y Trabajadora Social | VII |
| Trabajador y Trabajadora Social | VIII |
| Trabajador y Trabajadora Social destacado es de la Sala). | IX" (El |

Corolario a lo anterior, hay que tener presente lo estatuido en los artículos 6 y 9 de dicha ley, los cuales señalan lo siguiente:

“Artículo 6: Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales tendrán una escala salarial que contenga los incrementos salariales mínimos de cada nivel y categoría. En ningún caso los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que laboren en entidades privadas serán retribuidos con salarios inferiores a los que rigen en el sector público. La escala salarial se revisará cada tres años.”

“Artículo 9: Los cambios de categoría correspondientes a cada uno de los niveles se efectuarán cada tres años y serán automáticos una vez los Trabajadores y Trabajadoras Sociales hayan aprobado dos evaluaciones anuales satisfactorias, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.

Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que se ubiquen en los niveles I, II, III, IV y V, una vez alcanzada su última categoría, tendrán un ajuste salarial bienal correspondiente a un porcentaje de su último salario devengado de acuerdo con la última escala salarial aprobada, hasta que culmine su vida laboral.”

Del cúmulo de normas antes descritas, se colige que el IFARHU debió reconocer a la actora, quien ostenta el título universitario de Licenciada en Trabajo Social, el derecho a ser reclasificada en el Nivel I, que corresponde a los trabajadores sociales base o generales, conforme a los cambios de categoría que establecen tanto el artículo 5 de la derogada Ley 6 de 1982, como el artículo 7 de la Ley 16 de 2009, con el consiguiente pago de los emolumentos, de acuerdo a la escala salarial vigente a la fecha de los hechos.

Por lo tanto, es evidente que ante la falta de reconocimiento de ese derecho por parte del IFARHU, en esta oportunidad la actora debe ser favorecida, aunque de manera tardía, a una clasificación según el nivel y la categoría como Trabajadora Social, de acuerdo con los años que sirvió como tal en esa institución, debido a que

para el año 1982 ya era idónea para ejercer dicha profesión y la Ley 6 había sido promulgada el 17 de marzo de 1982, en la Gaceta Oficial N°19,526, para lo cual también hay que tener en cuenta que, a partir del año 2008, la señora Bella Edilma Pinilla de Conte ya había sido nombrada en el cargo de Trabajadora Social en la Categoría VII, hasta que ésta voluntariamente se desvinculó de esa institución.

Sin embargo, esta Corporación de Justicia estima que no es dable reconocer los emolumentos que reclama la demandante desde el año 1985 hasta el 1 de enero de 2008, de acuerdo con la escala salarial de los Trabajadores Sociales, ya que dicha escala salarial fue adoptada por el Consejo Técnico de Trabajo Social hasta el día 17 de noviembre de 2008, con la emisión de la Resolución N°D.H.216-2008, misma que fue homologada el 1 de enero de ese año con los organismos gubernamentales y patronatos, que estuvieran regidos por la Ley 6 de 1982.

En consecuencia, para efecto del cálculo del derecho a recibir los emolumentos según el escalafón salarial, el nivel y la categoría asignados a favor de Bella Edilma Pinilla de Conte, la institución deberá tener presente, tal como lo hemos señalado en párrafos precedentes, lo consagrado en el artículo 5 de la Ley 6 de 1980, según el cual el primer nivel corresponde a los Trabajadores Sociales de Base y comprende nueve (9) categorías.

De suerte que, al verificar las pruebas que reposan en el expediente administrativo, vemos que es a partir del mes de marzo de 1980, cuando a la actora aún no le había vencido la vigencia del Decreto de Nombramiento N°45 de 3 de marzo de 1980, que empieza a contabilizarse su derecho a optar a una clasificación como Trabajadora Social Nivel I, así como también a una categoría dentro de ese escalafón, determinada con base en el aludido artículo 5 de la Ley 6 de 1982, cuyo cómputo deberá ser actualizado al momento que se promulgó la Ley 16 de 2009; es decir, el 18 de febrero de 2009, fecha de publicación en la Gaceta Oficial 26,226, hasta el momento en que se desvinculó voluntariamente de la institución.

A su vez, es importante dejar sentado que la institución también deberá considerar para efecto del cómputo de la clasificación de cargos, según el nivel y la categoría, que el IFARHU reconoció a la demandante una clasificación cuando fue nombrada como Trabajadora Social VII, en dos ocasiones distintas, la primera vez mediante Decreto N°11 de 2 de enero de 2008, con un salario de B/.1,150.00; y la segunda, por medio del Decreto N°421 de 25 de septiembre de 2012, con un salario de B/.1,500.00 mensuales, mismo que empezaba a regir el 1 de enero de 2012, atendiendo así a lo dispuesto en el artículo 33 (transitorio) de dicha ley, conforme el cual los trabajadores Sociales que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, laboren en entidades nominadoras que no hayan establecido el procedimiento de ingreso señalado en la Ley 6 de 1982, que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3 de dicha Ley y ocupen cargos equivalentes a los establecidos en el nuevo escalafón descrito en la presente Ley, conservarán sus cargos sin tener que concursar y gozarán de estabilidad laboral.

Finalmente, esta Sala reitera que es a partir de la emisión de la Resolución N°D.H.216-2008 de 17 de noviembre de 2008, que el Consejo Técnico de Trabajo Social, establece el escalafón salarial para los Trabajadores Sociales, de ahí que es a partir de esa fecha; es decir, del 17 de noviembre de 2008 hasta el 12 de noviembre de 2014, que se le deben hacer efectivos los salarios a la señora Bella Edilma Pinilla de Conte según el nivel y la categoría de Trabajadora Social.

Por las razones expuestas, no hay otra alternativa que acoger parcialmente los argumentos planteados por el apoderado judicial de Bella Edilma Pinilla de Conte, para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, al no responder su solicitud de pago por reclasificación escalafonaria formulada el 15 de marzo de 2015, y así pasamos a declararlo.

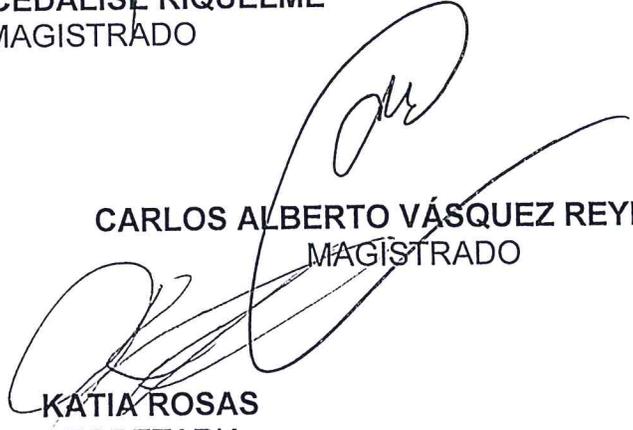
VI. PARTE RESOLUTIVA:

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES PARCIALMENTE ILEGAL, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, al no responder la solicitud de 15 de marzo de 2015 formulada por Bella Edilma Pinilla de Conte.

Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
 MAGISTRADO


EFREN C. TELLO C.
 MAGISTRADO


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
 MAGISTRADO

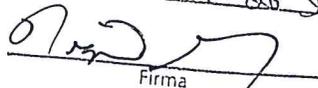

KATIA ROSAS
 SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 27 DE Julio DE 20 20

A LAS 8:40 DE LA mañana

A Presidencia de la Administración


 Firma