

# ÓRGANO JUDICIAL

### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

### **PLENO**

# **ENTRADA N° 1017-19**

# MAGISTRADO LUIS R. FÁBREGA S.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL PROFESOR RAÚL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, CONTRA 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", MODIFICADA POR LA RESOLUCIÓN DE GABINETE N° 84 DE 9 DE SEPTIEMBRE DE 2019.

Panamá, diecinueve (19) de enero de dos mil veintiuno (2021).

### **VISTOS:**

El Profesor RAÚL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado ante la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad contra 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.

Cumplidos los trámites señalados en los artículos 2563 y siguientes del Código Judicial, el negocio se encuentra en estado de resolver, a lo que se procede de acuerdo con las siguientes consideraciones.

### I. ACTO ACUSADO DE INCONSTITUCIONAL.

En atención a lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 2560 del Código Judicial, la parte actora acusa de inconstitucional 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, y su modificación, la Resolución de Gabinete N° 84 de 9 de septiembre de

5h

99

2019, publicada en la Gaceta Oficial N° 28857-A de 10 de septiembre de 2019.

Dichas resoluciones son 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..." (fs. 15-17).

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



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." (fs. 18-20).

# II. HECHOS EN QUE SE FUNDA LA PRETENSIÓN.

Entre otros hechos, el demandante señala que ambas resoluciones de gabinete "...desconocen que la educación tiene una base científica y utiliza sus métodos, fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus métodos para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia..." (f. 2).

Continúa indicando, que los citados actos administrativos "...con el propósito manifiesto de equiparar la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, constituyen en sí mismas, una 'alquimia educativa', ya que, por virtud de una norma legal emanada del Órgano (sic) Ejecutivo, la Resolución del Consejo de Gabinete, de jerarquía inferior a la legal o constitucional, convierte a la experiencia, que tiene un valor relativo y le otorga un valor superlativo, es decir, la transforma en un título" (f. 2).

67

Añade, que con la emisión de los actos acusados, el Órgano Ejecutivo ha reducido los estándares de excelencia y profesionalismo del servicio público, y ha desalentado la superación profesional y académica de los funcionarios, evadiendo su responsabilidad, ya que la educación superior es una obligación que debe ser promovida y garantizada por el Estado (f. 3).

También afirma, que al equiparar la educación formal necesaria con la experiencia laboral previa, se atenta contra la inversión que han realizado miles de estudiantes egresados de 132 carreras que se imparten en las universidades oficiales del país, además de desvalorar la potestad fiscalizadora de la Universidad Oficial del Estado respecto de los títulos académicos y profesionales que se expidan (f. 3).

Sigue diciendo, que tanto la ley como la jurisprudencia, en concordancia con normas del Derecho Internacional, han otorgado a la educación el carácter de derecho fundamental, que le permite a los individuos acceder a un proceso de formación personal, social y cultural de carácter permanente, sin que resulte admisible aceptar algún tipo de restricción o desconocimiento que impida su ejercicio (f. 5).

Finalmente, expresa que los actos acusados supondrían una violación a la autonomía universitaria, ya que a través de éstos, el Órgano Ejecutivo está imponiendo el criterio para nombrar al personal en las universidades oficiales, lo cual, incluso, implicaría que "...las universidades oficiales tendrían que adecuar su Reglamento de Carrera Administrativa y Manuales de Cargo, para equiparar la experiencia laboral con la educación formal, siendo éste un total contrasentido, ya que el trabajador de las Universidades Oficiales, y en especial de la Universidad de Panamá, con todas las facilidades otorgadas por la institución y laborando en ella, no necesite el grado académico por virtud de una equiparación extra universitaria, lo que equivaldría a desconocer el valor del título que ella misma emite" (f. 6).



# III. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO.

Para el demandante, la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019 y su modificación, la Resolución de Gabinete N° 84 de 9 de septiembre de 2019, infringen, por omisión, el **artículo 4 de la Constitución Política**, que establece que la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional, puesto que la Asamblea Nacional ha ratificado varios convenios internacionales, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en cuyo artículo 13 se reconoce el derecho a la educación y se dispone que para lograr su pleno ejercicio, la enseñanza superior debe ser accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (f. 9).

De igual manera, alega que los citados actos administrativos violan, por omisión, el **artículo 17 de nuestra Carta Magna**, según el cual, los derechos y las garantías que ésta consagra, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona. Lo anterior, porque aquéllos desconocen derechos contemplados en convenios internacionales ratificados por la República de Panamá, los cuales, según lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, pueden tener jerarquía constitucional de manera excepcional, en la medida en que no contraríen los principios básicos del Estado de Derecho, las instituciones que sustentan la independencia judicial ni la autodeterminación del Estado panameño (fs. 9-10).

También estima que las referidas resoluciones de gabinete vulneran, por omisión, el **artículo 19 del Estatuto Fundamental**, que estipula que no habrá fueros o privilegios, ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad,



clase social, sexo, religión o ideas políticas, "...ya que el Ejecutivo no ampara ni tutela un derecho constitucional fundamental por vía convencional" (f. 10).

Otra de las disposiciones constitucionales que aduce transgredida, por comisión, es el **artículo 91 de la Constitución Política** que, entre otras cosas, señala que "La educación se basa en la ciencia, utiliza sus métodos, fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia...". Ello, dado que en la práctica, a través de la Resolución de Gabinete Nº 69 de 6 de agosto de 2019 y su modificación, el Órgano Ejecutivo ha disminuido los estándares de excelencia y profesionalismo que debe brindar el Estado, por conducto de los servidores públicos, además de no promover la superación profesional y académica de éstos, evadiendo su responsabilidad de garantizar la educación superior (fs. 10-11).

En ese orden de ideas, invoca el quebrantamiento del **artículo 99 de nuestra Carta Magna**, que indica que sólo se reconocen los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por éste de acuerdo con la ley, y que la Universidad Oficial del Estado fiscalizará a las universidades particulares aprobadas oficialmente para garantizar los títulos que expidan. Tal quebrantamiento, a su juicio, se produce debido a que, con los actos acusados se equipara la experiencia laboral previa con un título académico, lo cual desatiende la facultad que por mandato constitucional se le ha otorgado a la Universidad Oficial del Estado para garantizar los títulos académicos que se expidan, atentando de esta manera con la inversión de miles de egresados de las 132 carreras que imparte la Universidad de Panamá, además de otras carreras sin idoneidad que se imparten en otras universidades oficiales del Estado. En este sentido, reitera que con las resoluciones de gabinete cuestionadas se ha disminuido los estándares de excelencia y profesionalismo que debe brindar el Estado, por conducto de los servidores públicos, además de, no promover la



superación profesional y académica de éstos, evadiendo su responsabilidad de promover y garantizar la educación superior.

Finalmente, expresa el demandante que la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019 y su modificación, contravienen el artículo 103 de nuestro Estatuto Fundamental, relativo a la autonomía de la Universidad Oficial del Estado, a su personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo, así como a la facultad de la misma para organizar sus estudios y designar y separar a su personal en la forma que determine la ley, puesto que, a través de aquéllas, el Órgano Ejecutivo pretende imponer un criterio de nombramiento de personal administrativo dentro de las universidades oficiales, a pesar que de conformidad con la norma constitucional citada, estas últimas tienen facultad de nombrar a su personal, determinando los criterios bajo los cuales hacerlo. Como consecuencia de esto, manifiesta que los actos acusados conllevan a que las universidades oficiales tengan que adecuar su reglamento de carrera para equiparar la experiencia laboral previa con la educación formal, siendo ello un contrasentido, ya que el funcionario de la Universidad de Panamá, con todas las facilidades otorgadas por la institución, ya no necesitará el título académico, lo que equivaldría a desconocer el valor de los títulos académicos que la misma expide. Expone, además, que las referidas resoluciones de gabinete lesionan los siguientes elementos esenciales de la autonomía universitaria: facultad para organizar sus estudios; designar y separar su personal en la forma que determine la ley; y fiscalizar, reconocer, revalidar y garantizar los títulos que expidan la Universidad de Panamá y otras universidades (fs.11-12).

## IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador General, Encargado, emitió concepto en relación con la presente demanda de

0/

inconstitucionalidad, actuación ésta que dejó consignada en la Vista N° 19 de 19 de noviembre de 2019, en la cual solicitó al Pleno de esta Corporación de Justicia que declare 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, por ser infractora del artículo 99 de la Constitución Política de la República; criterio que sustentó de la siguiente manera:

"Del análisis de la citada normativa constitucional en relación con la disposición demandada, se colige de esta última, que los artículos 1 y 2 transgreden la Ley Fundamental, ya que al equiparar la Experiencia Laboral Previa con la Educación Formal Necesaria dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público, le concede a la primera el mismo valor que un título académico o profesional, el cual debe ser expedido o autorizado por el Estado y conforme a la Ley, observándose al respecto que el acto administrativo atacado no reviste la categoría de Ley en sentido estricto, de allí que, mantiene una jerarquía menor, en todo caso, sería por conducto de una disposición legal expedida por el Órgano Legislativo, que correspondería el otorgamiento del reconocimiento de los títulos académicos y profesionales, quedando vedada esta facultad por una Resolución de Gabinete.

En concordancia a los principios de 'Unidad de la Constitución' y 'concordancia de las normas constitucionales', reconocidos en la hermenéutica jurisprudencial patria, cabe traer a colación el artículo 300 de la Ley Fundamental, que sobre el tema de servidores públicos señala que éstos se regirán por el sistema de méritos, el cual conforme a los objetivos de la Ley N° 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, se promueve el ingreso de servidores públicos que se distinga por su idoneidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad, requiriendo al funcionario para adquirir este estatus, el cumplimiento de los requisitos mínimos del puesto que desempeña, relativos a la preparación académica y experiencia laboral." (fs. 33-34).

En relación con el artículo 19 de nuestra Carta Magna, el representante del Ministerio Público señala que, a pesar que el demandante no expresa con claridad y amplitud cómo éste ha sido infringido, el acto administrativo impugnado no contraviene la norma constitucional citada "...en atención a que 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, no excluye ni discrimina a los servidores públicos que cumplan con los requisitos de la Educación Formal Necesaria para optar por un puesto laboral dentro del sector estatal, sino más bien, dispone la equivalencia de la Experiencia Laboral Previa con aquélla, dentro del Manual

W

General de Clases Ocupacionales del Sector Público y los respectivos Manuales Institucionales, vulnerando, más bien, aspectos concernientes a la disposición constitucional que regula el reconocimiento de los títulos académicos y profesionales, conforme lo establezca la Ley en sentido estricto" (f. 35).

Agrega que, si bien podría percibirse que la finalidad de la resolución de gabinete acusada procura un reconocimiento a la experiencia laboral que pueda tener una persona que opta por ejercer un cargo público, lo cierto es que tal consideración no puede aplicarse desconociendo el mérito académico y profesional que realizan los servidores públicos al cumplir con la responsabilidad que establece la Constitución de educarse, encaminada a brindar un servicio eficaz y eficiente dentro de la administración pública (f. 35).

En cuanto a los artículos 91, 17 y 4 del Estatuto Fundamental, en concordancia con el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, la Procuraduría General de la Nación considera que no han sido infringidos con el acto acusado, "...ya que no prohíbe ni limita el derecho que tienen las personas de recibir una educación de calidad por parte del Estado, además, no restringe la responsabilidad de cada ciudadano en cuanto a su deber de educarse, en la medida que, en los niveles no obligatorios, conlleva también una decisión de la persona" (f. 37).

También disiente de los argumentos expuestos por el demandante en torno al artículo 103 de la Constitución Política, ya que el acto acusado "...no restringe el reconocimiento que le otorga la Ley Fundamental a la autonomía universitaria, en el sentido que no atenta contra la organización administrativa estipulada en la Ley, toda vez que si bien establece una equiparación de la Experiencia Laboral Previa con la Educación Formal Necesaria, esto no implica una imposición a la Universidad Oficial de la República para la designación del personal requerido para su funcionamiento" (f. 37).



# V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO.

En el ejercicio de la atribución de la guarda de la integridad de la Constitución, que el artículo 206, numeral 1, de nuestra Carta Magna, en concordancia con el artículo 86, numeral 1, literal a), del Código Judicial, le confiere al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, éste procederá a decidir sobre la invocada inconstitucionalidad 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, ambas emitidas por el Consejo de Gabinete.

Previo a ello, es dable anotar que contra el citado acto administrativo cursa ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia una demanda contencioso-administrativa de nulidad, dentro de la cual se solicitó la medida cautelar de suspensión provisional de sus efectos, petición a la cual accedió dicho Tribunal mediante Auto fechado 27 de septiembre de 2019, al considerar que existen razones suficientes para presumir que la Resolución N° 69 de 6 de agosto de 2019, modificada por la Resolución N° 84 de 9 de septiembre de 2019, entra en choque con principios y reglas establecidas en normas de superior jerarquía, invocadas como infringidas por el recurrente en su acción contencioso administrativa (Expediente con la Entrada N° 717-19).

Dicho esto, se observa que a través de la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019, el Consejo de Gabinete modificó el Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público y los respectivos Manuales Institucionales, en el sentido de equiparar la educación formal necesaria con la experiencia laboral previa, en las clases ocupacionales de los niveles 0101 al 0601, y ordenó a las entidades públicas adecuar esta equiparación dentro de sus respectivos Manuales Institucionales de Clases Ocupacionales.

Igualmente se advierte, que posteriormente dicho acto administrativo fue modificado por la Resolución de Gabinete N° 84 de 9 de septiembre de 2019, con

Wh

la finalidad de adicionar un artículo a la misma, que viene a ser el artículo 5, el cual 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.

Visto lo anterior, y a fin de comprender mejor cuál es el sentido y el alcance del acto impugnado y su modificación, se hace necesario exponer algunas consideraciones en cuanto a la administración de recursos humanos del sector público panameño.

En ese sentido, tenemos que en atención a lo dispuesto por el artículo 306 de la Constitución Política, las entidades públicas funcionan a base de un Manual de Procedimientos y un Manual de Clasificación de Puestos. Este último es el que se conoce como el **Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público Panameño**, el cual, conforme al artículo 7 del Decreto Ejecutivo 31 de 9 de septiembre de 1996 "...contendrá una descripción de las tareas y requisitos profesionales básicos que se exigen para la definición de las clases ocupacionales de los Manuales Institucionales de Clases Ocupacionales".

De acuerdo al artículo 1 del citado cuerpo normativo, todas las instituciones del sector público deberán elaborar sus respectivos **Manuales Institucionales de Clases Ocupacionales**, y cada clase ocupacional deberá contener una descripción de las tareas y los requisitos profesionales mínimos que se exigirán, respectivamente, para la definición de los puestos de trabajo en las estructuras organizativas y la designación de los servidores públicos en dichos puestos.

Según la "Guía para la Elaboración y Clasificación de Clases Ocupacionales Institucionales", de la Dirección General de Carrera Administrativa, la descripción de una clase ocupacional comprende dos aspectos, a saber, la descripción y el análisis de las tareas, que contiene un resumen de las tareas que se hacen en el puesto de la clase ocupacional; y el perfil profesional, que



incluye los requisitos mínimos que deben cumplir las personas que ocupen los puestos que corresponden a la clase ocupacional (Recuperado de: https://www.digeca.gob.pa).

Entre los requisitos mínimos o el perfil profesional de la clase ocupacional se incluye: la experiencia laboral, la educación formal necesaria, la educación no formal necesaria, los conocimientos necesarios, las condiciones personales, otros requisitos, y los aspectos cuantitativos.

En la mencionada "Guía para la Elaboración y Clasificación de Clases Ocupacionales Institucionales", se explica en qué consiste cada uno de estos requisitos. Veamos:

### "3.2.4 Identificación de requisitos mínimos o perfil profesional.

Una vez descritas las tareas de una clase ocupacional, es preciso identificar los requisitos mínimos que debe reunir ésta, para que los posibles ocupantes se puedan desempeñar adecuadamente.

Cabe destacar que esta descripción de los requisitos debe hacerse, en todos los casos, sin tomar en consideración a los eventuales ocupantes reales: es preciso partir del supuesto de que los puestos correspondientes a la clase ocupacional estuvieran vacantes y fuera necesario encontrar a los ocupantes adecuados. Esta descripción de requisitos se le denomina perfil profesional, el cual se realiza de la siguiente manera:

• Descripción de la experiencia laboral previa.

En este segmento se describe la ocupación o experiencias alternativas que es deseable que posea la clase. Para ello, se puede considerar el desempeño anterior que hayan tenido los ocupantes de dichos puestos.

Para cada una de las experiencias a describir en la clase, estime el nivel mínimo requerido y la cantidad mínima de años de experiencia laboral que requiere (3).

• Descripción de la educación formal necesaria.

Se considera a estos efectos por educación formal necesaria a aquella que otorga títulos académicos oficialmente reconocidos. El nivel mínimo de educación formal es la primaria y el máximo la universitaria. La parte que corresponde a maestrías, post. Grados (sic) con título académico y doctorados se especifica en el punto denominado Otros Requisitos.

Ol

Cuando se requiera indicar una especialidad, registre tanto el nivel como el nombre de la misma, ejemplos: Bachilleratos en comercio; título universitario en Ingeniería de Sistemas Computacionales: post grado universitario en Derecho Administrativo, etc. (4).

## • Descripción de la educación no formal necesaria.

Se considera a estos efectos por educación no formal necesaria a los cursos, seminarios, pasantías y todo otro proceso estructurado de capacitación o formación que no otorgue títulos académicos oficiales.

En este segmento registre los cursos o seminarios que se necesiten para la clase ocupacional y no sólo los que posean las personas que podrían ocupar la clase.

# • Descripción de los conocimientos necesarios.

Los conocimientos aquí considerados pueden haber sido adquiridos tanto a través de la experiencia, la educación formal, no formal u otros medios.

En este segmento registro un mínimo de cuatro (4) conocimientos necesarios que se necesiten para la clase ocupacional (5).

### Condiciones Personales.

Se consideran a estos efectos condiciones personales todas aquellas habilidades, destrezas o capacidades específicas que se requieran para el adecuado desempeño en los puestos correspondientes a la clase ocupacional.

Registre las condiciones personales (mínimos 4) que se requieran en la clase (6).

### • Otros Requisitos.

En este punto registre cualquier otro requisito necesario que requiera la clase ocupacional. Ejemplo: record policivo, maestrías, certificado de idoneidad, leyes u otras disposiciones jurídicas que reglamente la clase ocupacional (7).

# • Aspectos Cuantitativos.

Corresponde a la edad mínima que exige la clase que debe poseer el futuro ocupante; para ello debe considerarse, además, los años de experiencia laboral y de estudios registrados en la clase.

Dicha sumatoria es la que se detalla como válida para la que se detalla como válida para la respectiva clase." (La negrilla es nuestra). (Recuperado de: <a href="https://www.digeca.gob.pa">https://www.digeca.gob.pa</a>).

De los anteriores requisitos que debe cumplir una persona para ocupar puestos de trabajo que corresponden a una clase ocupacional, cobran relevancia



los dos primeros, esto es, la experiencia laboral previa y la educación formal necesaria, puesto que, con la Resolución de Gabinete N° 69 de 6 de agosto de 2019 y su modificación, se equiparó la educación formal necesaria con la experiencia laboral previa en las clases ocupacionales de los niveles 0101 al 0601, quedando así "Educación Formal Necesaria o Experiencia Laboral Previa", excluyendo de ello a las profesiones reguladas por leyes especiales y las que requieran idoneidad para su ejercicio.

Al respecto, de conformidad con lo establecido en dicha "Guía para la Elaboración y Clasificación de Clases Ocupacionales Institucionales", la experiencia laboral se refiere al tiempo que ha de tener el aspirante desempeñando funciones similares o iguales a las del puesto de trabajo de la clase ocupacional, en tanto que la educación formal necesaria atañe 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.

Meyer y Schwager (2007) definen la experiencia laboral "...como un criterio de selección que refiere a los conocimientos que una persona adquiere a lo largo del tiempo. Se vincula estrechamente con la cantidad de años de ejercicio laboral de una persona y se asume que cuantos más años de trabajo posee, mayor será la experiencia en dicho cargo." En esa misma dirección, Alba (1996) señala que: "La experiencia laboral permite al individuo formarse en el mundo del trabajo en un sentido amplio, adquiriendo destrezas en las tareas de la producción, disciplina en el cumplimiento de las obligaciones laborales, espíritu de cooperación para el trabajo en equipo, etc." (La negrilla es nuestra). (Recuperado de https://sifp.psico.edu.uy).

En cuanto a la educación, nuestro Estatuto Fundamental, específicamente en el artículo 91, precisa que la misma "...se basa en la ciencia, utiliza sus



métodos, fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, al igual que la afirmación y el fortalecimiento de la Nación panameña como comunidad cultural y política...".

En desarrollo de este precepto constitucional, la Ley Orgánica de Educación (Ley 47 de 1946), cuyo Texto Único fue adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 305 de 30 de abril de 2004, establece en el artículo 14, que la educación es un proceso permanente, científico y dinámico, que desarrolla los principios de aprender a ser, aprender a aprender y aprender a hacer, sobre proyectos reales que permiten preparar al ser humano y a la sociedad con una actitud positiva hacia el cambio, que eleve su dignidad, con base en el fortalecimiento del espíritu y el respeto a los derechos humanos.

En concordancia con lo anterior, el citado cuerpo normativo, en el artículo 10, prevé como fines de la educación panameña, entre otros: contribuir al desarrollo integral del individuo con énfasis en la capacidad crítica, reflexiva y creadora, para tomar decisiones con una clara concepción filosófica y científica del mundo y de la sociedad, con elevado sentido de solidaridad humana; favorecer el desarrollo de actitudes en defensa de las normas de justicia e igualdad de los individuos, mediante el conocimiento y el respeto de los derechos humanos; fomentar el desarrollo, conocimiento, habilidades, actitudes y hábitos para la investigación y la innovación científica y tecnológica, como base para el progreso de la sociedad y el mejoramiento de la calidad de vida; fortalecer los valores de la familia panameña como base fundamental para el desarrollo de la sociedad; y garantizar el desarrollo de una conciencia social en favor de la paz, la tolerancia y la concertación, como medios de entendimiento entre los seres humanos, los pueblos y las naciones.

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

W C

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 distingo 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.

En este orden de ideas, es dable anotar que acerca de la escogencia del recurso humano o del personal que labora al servicio del Estado, la doctrina hace énfasis en la plena satisfacción de criterios como el mérito y la capacidad:

"La escogencia de los funcionarios públicos que entren a formar parte de la carrera administrativa se hará de conformidad con la competencia profesional (capacidad), mérito y moral pública de los aspirantes. A través de los correspondientes instrumentos idóneos de medición preparados, aprobados y aplicados por la Dirección General de Carrera Administrativa se procederá a llevar a cabo el proceso de reclutamiento. En cuanto a los criterios de mérito y capacidad, el maestro RAMÓN PARADA nos comenta que: '(...) el acceso al empleo público se supedita a una doble condición: que los funcionarios acreditan la capacidad profesional necesaria para desempeñar el cargo y que sus conocimientos y destrezas de este orden superan a la de otros posibles competidores también aspirantes al mismo empleo. Y es que, a diferencia de la contratación laboral entre privados en que el empresario puede elegir y contratar libremente sin condicionante alguno, al margen de las mayores o menores cualidades profesionales del trabajador, los empleos públicos, en principio. no pueden otorgarse discrecionalmente sino a favor de aquellos candidatos que acrediten mayor mérito y capacidad (...)." (Jované Burgos, J. J. Derecho Administrativo II. Editorial Nomos. S.A., Colombia, 2019, p. 158-159). (Lo resaltado es nuestro).

Sobre el particular, nuestra propia Constitución Política establece en el artículo 300, que los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos, el cual "...alude a un sistema de reclutamiento y promoción de los integrantes de la élite dirigente y de la subélite administrativa basado exclusivamente en el mérito (no en el nacimiento, la fortuna, los vínculos de familia, etc.) o sea, de acuerdo con patrones de formación, entrenamiento y actuación supuestamente objetivos...". (Enciclopedia Virtual Eumed. Net. Glosario de conceptos políticos actuales).

En esa misma dirección, la Corte Constitucional de Colombia, en Sentencia C-319/10 de 5 de mayo de 2010, al abordar el tema de las Carreras Públicas y el sistema de méritos, señaló lo siguiente:

"...Desde esta perspectiva, la carrera y el sistema de concurso de instrumentos constituyen, entonces, técnicos administración de personal y mecanismos de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, en cuanto garantizan que a la organización estatal, y concretamente a la función pública, accedan los mejores y los más capaces funcionarios, descartándose de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado Social de Derecho, tales como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo que, por lo demás, se identifican en el área de la sociología política y la ciencia administrativa, como criterios de selección de personal que se contraponen a los nuevos roles del Estado contemporáneo y que afectan en gran medida su proceso de modernización y

M

racionalización, el cual resulta consustancial a la consecución y cumplimiento de los deberes públicos." (Lo resaltado es nuestro).

Específicamente, en cuanto al principio del mérito se ha señalado que "(...) el acceso a cargos de carrera, la permanencia en los mismos y el ascenso estarán determinados por la demostración permanente de las cualidades académicas y la experiencia, el buen desempeño laboral y la observación de buena conducta de los empleados que pertenezcan a la carrera y de los aspirantes a ingresar a ella." (Jované Burgos, J. J. Derecho Administrativo II. Editorial Nomos, S.A., Colombia, 2019, p. 162). Nótese que, además de otros aspectos, comprende tanto la educación como la experiencia, no excluyéndose la una de la otra.

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 13 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 septiembre de 2019, con los artículos 91, 99 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.

NOTIFÍQUESE,

LUIS RAMÓN FÁBREGA S. MAGISTRADO

MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS MAGISTRADA ASUNCIÓN ALONSO MOJICA MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES MAGISTRADO OLMEDO ARROCHA OSORIO MAGISTRADO

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME MAGISTRADO

MARIBEL CORNEJO BATISTA MAGISTRADA

HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA MAGISTRADO

LICDA. YANIXSA Ý. YUEN SECRETARIA GENERAL