



REPÚBLICA DE PANAMÁ

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

Panamá, diecinueve (19) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El licenciado Rito Torres Guevara, actuando en representación de **SARA EDITH SALDAÑA GONZÁLEZ**, interpuso ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia demanda contenciosa-administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto de Recursos Humanos No. 393 de 1 de diciembre de 2022**, emitida por el Ministro de Gobierno, como su acto confirmatorio y se dicten otras declaraciones.

Mediante Resolución calendada el 27 de noviembre de 2023, ordenándose el traslado al Procurador de la Administración para la emisión de concepto y a la entidad demandada, a efectos de rendir el informe explicativo de conducta, contemplado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946. (Cfr. f. 65 del expediente contencioso).

I. EL ACTO IMPUGNADO

El acto impugnado lo constituye el Decreto de Recursos Humanos No. 393 de 1 de diciembre de 2022, emitido por el Ministro de Gobierno, por medio del cual resuelve dejar sin efecto el nombramiento **SARA EDITH SALDAÑA GONZÁLEZ**, en el cargo según estructura de “**Trabajadora Social General IV**”. Dicho acto fue expedido con fundamento en el artículo 300 de Constitución de Política, que establece que la estabilidad de los servidores públicos en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio; en el artículo 2

del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994 "Que regula la Carrera Administrativa", que contiene dentro de su texto el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción. De igual manera, se consideró que no ha sido incorporada a la Carrera Administrativa, ni posee otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo; además de que carece de inamovilidad o estabilidad por ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora.

Se observa que dicha resolución fue objeto de un recurso de reconsideración, manteniéndose en todas sus partes lo actuado, a través del Resuelto No. 039-R-022 de 26 de junio de 2023 y por medio de la cual se agotó la vía gubernativa. (Cfr. fs. 60 a 63 del expediente contencioso).

Así entonces, la demandante solicita a la Sala Tercera lo siguiente:

- Se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos No. 393 de 1 de diciembre de 2022, emitida por el Ministro de Gobierno y la actuación confirmatoria, el Resuelto No. 039-R-022 de 26 de junio de 2023, expedidos por el Ministro de Gobierno.
- Se ordene el reintegro de **SARA EDITH SALDAÑA GONZÁLEZ**, al cargo que ocupaba.
- Se ordene el pago de los emolumentos, dejados de percibir y demás prestaciones en el periodo en que ha sido separada de su cargo.

II. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

La parte demandante considera que el Decreto de Recursos Humanos No. 393 de 1 de diciembre de 2022, emitida por el Ministro de Gobierno vulnera los siguientes artículos:

- a) Artículo 2 de la **Ley 16 de 12 de febrero de 2009**, que establece el Escalafón y la Nomenclatura de cargos de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales y dicta otras disposiciones; que trata de la estabilidad de los trabajadores sociales que laboran en instituciones oficiales, entidades autónomas, semiautónomas y municipales, la cual estará condicionada a su

competencia profesional, y se registrará por el Escalafón y el Sistema de Méritos.

Considera el licenciado Torres Guevara, que dicha disposición ha sido vulnerada, en virtud que su representada se encuentra amparada al tener fuero laboral, y la norma impide que contra personal técnico se tomen medidas arbitrarias.

- b) Artículo 14 de la **Ley 17 de 23 de julio de 1981**, por la cual se deroga el Decreto Ley No. 25 de 25 de septiembre de 1963, y se dictan otras disposiciones sobre el ejercicio de la profesión de Trabajo Social en todo el territorio de la República; el cual establece que el Trabajador Social se registrará, en el desempeño profesional, por el Código de Ética aprobado por la Asociación de Trabajadores Sociales de Panamá; y que el derecho a su estabilidad estará condicionado a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio. Sostiene el apoderado judicial en cuanto a la vulneración de la disposición en comento, que su representada para la fecha que fue nombrada, ya había obtenido el título de Trabajadora Social de la Universidad de Panamá aunado a que ya estaba clasificada en el nivel IV del Escalafón y asignada al sistema carcelario en el Centro Penitenciario la Joyita.
- c) Artículo 2, numeral 12 y 45 y artículo 5 del **Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994**, por medio del cual se establece y regula la carrera administrativa, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018; disposiciones que en su orden trata respectivamente, del glosario de la Ley, refiriéndose a la Carrera Administrativa, como aquella que tiene entre sus facultades la de formalizar los nombramientos de servidores públicos; y en cuanto a los servidores públicos de carrera, que son aquellos incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras públicas mencionadas expresamente en Constitución o creadas por la Ley, o que se creen mediante ley en el futuro. Y finalmente, el artículo 5, que dispone que

la Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales. Expresa la demandante que tales normas han sido violadas al ser desatendidas por parte de la Administración lesionando el orden jurídico.

- d) Artículo 36 de la **Ley No. 38 de 31 de julio 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. En tanto, señala la parte actora que el acto demandado, es ilegal, toda vez que no se le respetaron a la demandante las disposiciones que le otorgan estabilidad en el cargo, y pretender resolver su despido sin causa justificada, sino por apreciación política y acciones discriminatorias.
- e) Artículo 3 de la **Ley No. 12 de 20 de abril de 1995**, por la cual se aprueba la Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y que dispone que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado. Por lo que considera la demandante, que dicha norma ha sido vulnerada, reiterando que la Administración ha errado en la aplicación de la normativa al proceso a desvinculándola de su trabajo en los diferentes gobiernos de turno en el que se le ha respetado el escalafón y su estabilidad.
- f) Artículo 629 del **Código Administrativo de General**, que establece que corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, entre otras, la atribución de "Remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción". Al respecto, manifiesta la parte actora no dice con claridad de cómo ha sido violada la norma por el acto demandado, sino que se limita a citar un artículo de revista digital, sobre la facultad de libre nombramiento y remoción, pero sin concluir en qué forma se configurado la violación.

III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

En este sentido, de acuerdo a lo contemplado con el artículo 33 de la Ley 1946, el Ministerio de Gobierno, rinde el informe explicativo de conducta, a través de la Nota OAL- MG – 10259-2023 de 1 de diciembre de 2023, mediante escrito visible de fojas 67 y 68 del presente expediente.

Al respecto, de forma breve manifiesta que la **señora SARA EDITH SALDAÑA GONZÁLEZ**, al momento de su remoción, no se encontraba amparada bajo el régimen de carrera administrativa ni se ninguna existente en la República de Panamá, que le brindara estabilidad en el cargo.

IV. PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Por otro lado, mediante Vista No. 155 de 24 de enero de 2024, tal y como se deja ver de foja 69 a 76 del dossier, el Procurador de la Administración, solicitó a los Magistrados de esta Sala se sirvan declarar que el Decreto de Recursos Humanos No. 393 de 1 de diciembre de 2022, dictado por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobierno, no es ilegal, así como su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

En este sentido, considera la Procuraduría de la Administración que el acto demandado, acusado de ilegal, no infringe ninguna de las disposiciones invocada en el escrito de demanda, puesto que según se desprende de la actuación y normativa aplicable al caso, la ex servidora no ha sido incorporada a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo, y contrario a ello se procedió conforme al artículo 12 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009 y según lo establecido en el artículo 629 del Código Administrativo, siendo ésta de libe nombramiento y remoción.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Se advierte el alegato de conclusión presentado por la Procuraduría de la Administración, tal como se observa en la Vista Número No. 1738 de 17 de octubre de 2022, actuando de conformidad a lo establecido en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la ley 33 de 1946, reiterando los mismos

hechos y consideraciones expuestas al momento de contestar la demanda.

En este orden de ideas, señala que la demandante no cumple con el requisito establecido en el artículo 12 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, el cual dispone que todas las posiciones de trabajo social deberán ser adjudicadas mediante concurso; por lo que, al no cumplir con el requisito ut supra la demandante es de libre nombramiento y remoción.

De igual forma, se advierte el escrito de alegato final presentado por la parte actora, observable de fojas 103 a 105, sin embargo el mismo versa sobre su oposición a la inadmisión de documentos en el auto de pruebas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Tal como se ha visto, corresponde en esta oportunidad a la Sala determinar la legalidad o no del Decreto de Recursos Humanos No. 393 de 1 de diciembre de 2022, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, acto mediante el cual se resuelve dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública **SARA EDITH SALDAÑA GONZÁLEZ**, quien como se ha mencionado, ocupaba el cargo de **Trabajadora Social General IV**, en el Ministerio de Gobierno, Dirección General del Sistema Penitenciario.

Considera la parte actora que la misma se encuentra amparada en razón del cargo que ocupaba como Trabajadora Social, título obtenido en el año de 2005 y con idoneidad emitida por el Consejo Técnico de Trabajo Social, señalando además que como funcionaria de carrera ha ejercido la profesión conforme lo dispone la Ley No. 16 de 12 de febrero de 2009.

Indica, que en virtud de la expedición del acto demandado la autoridad demandada ha vulnerado el debido proceso y transgredido los artículos 2 de la **Ley 16 de 12 de febrero de 2009**, y **modificada por la Ley 408 de 16 de noviembre de 2023**, que establece el Escalafón y la Nomenclatura de cargos de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales y dicta otras disposiciones; artículo 14 de la **Ley 17 de 23 de julio de 1981**, por la cual se deroga el Decreto Ley No. 25 de 25 de septiembre de 1963, artículos 2, numeral 12 y 45 y 5 del **Texto Único de la Ley**

9 de 20 de junio de 1994, por medio del cual se establece y regula la Carrera Administrativa, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018; artículo 36 de la **Ley No. 38 de 31 de julio de 2000**; artículo 3 de la **Ley No. 12 de 20 de abril de 1995**, por la cual se aprueba la Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; y el artículo 629 del **Código Administrativo de General**.

Precisado lo anterior, esta Colegiatura considera necesario referirse a la normativa legal: la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, que establece el Escalafón y la Nomenclatura de cargos de los Trabajadores y Trabajadores Sociales y dicta otras disposiciones, siendo este el principal cuerpo legal regulatorio de la profesión de los trabajadores sociales y que ha sido modificada por la Ley No. 408 de 16 de noviembre de 2023.

En este sentido, tal como lo establece en su artículo 1, el objetivo de esta ley es el de actualizar el escalafón y el Sistema de Méritos para los Trabajadores Sociales, estableciendo las nomenclaturas de cargos, normas, ascensos y reconocimientos por el desempeño profesional; además de servir de instrumento para que las dependencias y los organismos a los que se refiere esta Ley dispongan de condiciones de trabajo decentes, sanas y seguras, que permitan a los Trabajadores Sociales un desempeño eficiente y eficaz.

Hemos de indicar de igual modo, que para ser nombrado como Trabajador Social, conforme el artículo 4, se requiere cumplir con los siguientes requisitos: tener nacionalidad panameña, sea por nacimiento o naturalización; contar con licenciatura en Trabajo Social o su equivalente a nivel universitario, debidamente acreditada por la Universidad de Panamá y poseer el certificado de idoneidad, expedido por el Consejo Técnico de Trabajo.

Ahora bien, conforme a los antecedentes del caso en estudio y las pruebas admitidas en el proceso, hemos observado que la funcionaria **SARA EDITH SALDAÑA GONZÁLEZ**, en efecto obtiene el título de licenciada en Trabajo Social de la Facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá el 11 de

mayo de 2005 y a través de la Resolución del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Consejo Técnico de Trabajo Social le otorga el certificado de idoneidad para ejercer la profesión de Trabajo Social a los veintitrés (23) días de agosto de 2005. (Cr. Antecedente administrativo que se presenta sin foliar, pero que corresponde a la foja 49 del mismo).

Posteriormente se advierte que ingresó al Ministerio de Gobierno, Dirección General del Sistema Penitenciario, en el cargo de **Trabajadora Social I**, mediante el Resuelto de Personal No. 354-2 de **1 de octubre de 2009, y según Toma de Posesión de 9 de noviembre de 2009.**

La Sala también observa que la Dirección General del Sistema Penitenciario, sí realizó diligencias dirigidas a evaluar el desempeño de los trabajadores sociales, a efectos de realizar los cambios de categoría, tal como se deja ver en el Memorándum No.085/DGSP/RLBS/RH, de 29 de junio de 2011, actuación según lo establecido en el artículo 17 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, el cual dispone que *“Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales serán evaluados anualmente por las Trabajadoras y Trabajadores Sociales que sean sus jefes inmediatos de acuerdo con las normas de evaluación que establezca el Consejo Técnico de Trabajo Social..”*. Dice así el referido memorándum:

“... a los trabajadores sociales **que le corresponde el Cambio de Categoría 2011, que de acuerdo a la Ley de Escalafón se debe aplicar las Evaluaciones de Desempeño**, por lo cual la licenciada María Teresa de Marín, Trabajadora Social del Departamento de Bienestar, de Ministerio de Gobierno, será la persona encargada de las mismas”.

Asimismo, se advierte la Evaluación del Desempeño Profesional de Trabajo Social (provisional) de la Unidad Ejecutora del Sistema Penitenciario, sobre las *competencias técnicas, funcionales y actitudinales* de **SARA EDTIH SALDAÑA** realizado el 29 de diciembre de 2014, que corresponde al periodo evaluado del 16 de mayo de 2013 al 22 de julio de 2014 en la **Categoría de la I a la II.**

Se destaca además el Resuelto de Personal No. 003 de 13 de febrero de 2019, mediante el cual el Ministerio de Gobierno, y con autorización de la Dirección

de Presupuesto de la Nación, del Ministerio de Economía y Finanzas, realiza ajustes salariales a veintidós (22) trabajadores sociales del servicio público amparados por Ley Especial en este ministerio, entre los cuales figura **SARA EDITH SALDAÑA**, veamos el contenido del resuelto en cuestión:

“Resuelto de Personal No. 003
(13 de febrero de 2019)

Por el cual **se reconocen ajustes de sueldos a los siguientes servidores públicos amparados por Ley Especial**, en la Dirección General del Sistema Penitenciario del Ministerio de Gobierno y Justicia.

EL MINISTERIO DE GOBIERNO
en uso de sus facultades legales,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO

Se reconoce ajustes de sueldos a los siguientes servidores públicos amparados por Ley Especial, así:

...

SARA SALDAÑA

Co cédula ..., con cargo de **TRABAJADOR SOCIAL III**, Código No. 3022013, Posición No. 4280, Planilla No. 070, Sueldo de B/.1, 366.00 a B/. 1, 635.00, con cargo a la Planilla No. 0.17.0.4.001.01.01.001

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la ciudad de Panamá, a los 13 días del mes de febrero de 2019

...”

(resalta la Sala Tercera)

Es de notar, en consecuencia, que de conformidad a las piezas que, componen el antecedente administrativo y antes relatadas (aunque no debidamente foliado y en su respectivo orden cronológico), el cargo de **Trabajadora Social I**, con el que ingresó la demandante a la entidad gubernamental, tal como hemos corroborado, en el tiempo fue objeto de varias acciones de personal, como ajustes salariales y cambios de categoría (**Trabajadora Social II, III**) hasta el momento en

que fue destituida, y que tal como se desprende del acto impugnado, finalmente ostentaba el cargo **Trabajadora Social IV**. (Cfr. antecedente administrativo, que se presenta sin foliar) y f. 38 del expediente contencioso).

A este respecto, hemos de señalar que el derecho a la estabilidad al ser una trabajadora social, se encuentra establecido en el artículo 14 de la Ley 17 de 23 de julio de 1981 y del **artículo 2 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009**, en los que se señalan que dicha prerrogativa está condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio, y que se regirán por el escalafón y el sistema de méritos, regulado inicialmente establecido por la Ley 6 de 11 de marzo de 1982 (derogada), la cual sostenía que las posiciones de trabajadores sociales debían ser sometidas a concurso y establecía un procedimiento para tal fin, situación que se mantiene con la promulgación de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, que deroga la ley 6 de 1982. Estos artículos 2 y 12 de la Ley 16 de 2009, este último modificado por la Ley 408 de 16 de noviembre de 2023, entrando a regir en fecha posterior a la expedición de la actuación demandada, por lo que la norma al 1 de diciembre de 2022, establece lo siguiente:

Artículo 2. "Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que laboran en instituciones oficiales, entidades autónomas, semiautónomas y municipales, en patronatos y en cualquier otra instancia pública gozarán de estabilidad condicionada a su competencia profesional, y se regirán por el Escalafón y el Sistema de Méritos. La Ley de Carrera Administrativa se utilizará como fuente supletoria.

En caso de conflicto entre dos normas que regulen la misma situación laboral, se aplicará la norma más beneficiosa al Trabajador o Trabajadora Social que labore en el sector público o privado.

Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que presten sus servicios a empleadores particulares se regirán por el Código de Trabajo, por la presente Ley y las demás leyes, normas y acuerdos que rigen el ejercicio profesional en la República de Panamá".

Artículo 12. "Todas las posiciones de Trabajo Social de las instituciones descritas en el artículo 2 de la presente Ley, según su nivel y categoría, serán sometidas a concurso. Las entidades nominadoras emplearán concursos de antecedentes, de oposición u otra modalidad que permitan una selección en igualdad de oportunidades para los concursantes".

Ahora bien, tal como hemos observado y corroborado mediante las piezas procesales, esta Sala estima nos encontramos frente actuaciones contradictorias y confusas por parte de la entidad demandada, por una parte previo a la expedición del acto impugnado, emplea acciones de personal, como los cambios de categoría y ajustes de salarios dirigidos a funcionarios trabajadores sociales, en el que ella misma expresa van dirigidos a personal amparados por ley especial, entre los cuales se encuentra la demandante, y luego expide el acto hoy censurado con fundamento en la facultad discrecional y en virtud que la accionante es de libre nombramiento y remoción, tal como lo expresamente lo señala el **Decreto de Recursos Humanos No. 393 de 1 de diciembre de 2022**, emitida por el Ministro de Gobierno y en su acto confirmatorio.

A juicio de esta Sala tales actos por parte de la Administración hicieron producir en la demandante la legítima confianza que se encontraba amparada por un régimen especial de estabilidad, siendo trabajadora social según lo establecido en la Ley 16 de 12 de febrero de 2009 y que solo podía ser destituida mediante la comprobación de una causa legal que ameritara su remoción; sin embargo, al expedir la entidad gubernamental un acto diferente atentó contra la buena fe depositada en ella. Es por ello, que Superioridad considera que se ha configurado lo que la doctrina denomina el **principio de buena fe**, consagrado en el artículo 1109 del Código Civil, principio general que sirven de fundamento al ordenamiento jurídico, y el cual rige las relaciones del Estado con sus administrados, toda vez que como lo ha sentenciado esta Superioridad en diversas oportunidades, no puede la Administración ir contra sus propios actos.

El tratadista español Jesús González Pérez al referirse a la importancia del Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, expresa lo siguiente:

"La aplicación del principio de buena fe permitirá al administrado recobrar la confianza en que la Administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en caso se persiga: Y que no le va ser exigido en el lugar, en el momento ni en la forma más inadecuados, en atención a sus circunstancias personales u sociales, y a las propias

necesidades públicas. Confianza, legítima confianza de que no se le va a imponer una prestación cuando solo superando dificultades extraordinarias podrá ser cumplida. Ni en un lugar en que, razonablemente, no cabía esperar. Ni antes de que lo exijan los intereses públicos ni cuando ya no era concebible el ejercicio de la potestad administrativa. Confianza, en fin, en que **en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones...**" (El PRINCIPIO GENERAL DE LA BUENA FE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Civitas, Cuarta Edición, Madrid, 2004, Pág. 116)

(resalta la Sala)

En esta misma línea de pensamiento, tenemos que según el artículo 9 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, las entidades nominadoras emplearán concursos de antecedentes, de oposición u otra modalidad que permitan una selección en igualdad de oportunidades para los concursantes. Y con respecto a la **aplicación de la Ley**, conforme a su artículo 27, también corresponderá a las entidades nominadoras clasificar a los trabajadores en los niveles y categoría, conforme el escalafón y sus niveles respectivos y en consideración a los años de servicio. Así dice el texto:

Artículo 27. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, las entidades nominadoras clasificarán a los Trabajadores y Trabajadoras Sociales en los niveles y las categorías que les corresponden de acuerdo con el presente escalafón y los artículos 3 y 4 de la Ley 17 de 23 de julio de 1981, tomando en consideración sus años de servicio, las evaluaciones técnicas del desempeño, los estudios que hayan efectuado y las funciones de trabajo social que les han sido asignadas en la unidad técnico-administrativa de Trabajo Social donde laboran.

Sin embargo, conforme se advierte del antecedente, la entidad gubernamental demanda no ha establecido el procedimiento de ingreso señalado en la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, por lo que concurre a nuestro juicio una **inactividad de la administración**, quien no ha desarrollado un claro sistema de evaluación, y el proceso de ingreso por concurso, más bien ha sido confuso, **lo que no nos parece debe ser atribuible a la demandante.**

Lo anterior es una omisión por parte de la entidad demandada, y tal como queda expuesto en la Exposición de Motivos de la Ley 408 de 16 de noviembre de 2023, que modifica y deroga artículos de la Ley 16 de 2009, han transcurrido

aproximadamente catorce (14) años sin haber actuado de conformidad lo establece la Ley, periodo en el cual solo la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud han sido las únicas entidades estatales en desarrollar el sistema de evaluación y el proceso de ingreso por concurso. Esta inactividad en la Administración de las instituciones se traduce en una brecha de desigualdad para muchos de los profesionales Trabajadores Sociales que laboran en las instituciones del Estado.

En relación al tema de la inactividad de la administración el autor Pablo Esteban Perrino, expuso lo siguiente:

"...

De modo tal que para que medie inactividad administrativa deben reunirse las siguientes tres condiciones: a. La existencia de una obligación de obrar normativamente impuesta. Es preciso que la omitida sea una obligación, un deber concreto, y no un deber que opere en forma genérica o difusa.

Si bien corresponde al legislador y a la propia Administración dictar las normas que fijen las pautas o criterios a los que ella debe someterse y cuyo quebrantamiento generará su deber de responder, ello no siempre es así.

La ausencia de regulaciones específicas y concretas que fijen la forma en que la Administración deberá llevar a cabo su quehacer como también los niveles mínimos del servicio, ocasiona un delicado problema para los jueces al momento de evaluar si el comportamiento administrativo fue regulador o irregular y, por ende, configuró una falta de servicio.

En tales casos, la Administración responderá cuando transgreda o no alcance los estándares medios y comparativos de actuación que deberán ser fijados por los tribunales, lo cual trae aparejado un serio riesgo, pues si se fijan ficticiamente los niveles de normalidad de los servicios por encima de lo que acontece en la realidad se producirá la admisión generalizada de la responsabilidad estatal, y si, por el contrario, el parámetro se determina muy por debajo del rendimiento real, la responsabilidad pasará a ser algo excepcional.

Por tal motivo, para la determinación de estos estándares de rendimiento medio del servicio deben ponderarse factores que varían en cada época según el grado de sensibilidad social y de desarrollo efectivo de los servicios públicos.

Es evidente, entonces, que no existe una pauta fija y única aplicable en todos los tiempos y lugares. b. El incumplimiento de la actividad debida por la autoridad administrativa, lo cual puede deberse a la total pasividad de la Administración (omisión absoluta), como al carácter deficiente o insuficiente del obrar administrativo (omisión relativa). c. Que la actividad que la Administración omitió desarrollar era materialmente posible, pues como dice Nieto: "el derecho se detiene ante las puertas de lo imposible". Para que nazca el deber de responder es preciso que la Administración haya podido evitar la producción del daño mediante el ejercicio de sus funciones de policía.

Es preciso, en suma, que surja la posibilidad de prever y evitar el perjuicio que otro sujeto causa."

Por su parte, el jurista Fabián O. Canda, en la obra "Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público" (Ediciones Rap, Argentina, 2008, p.147), expone lo siguiente:

"Así existirá responsabilidad estatal por omisión cuando el Estado, en ejercicio en ejercicio de las funciones que le son propias, omita antijurídicamente la realización de actos o hechos que, de haberse llevado a cabo, hubieren resultado razonablemente idóneos para evitar el daño en definitiva sucedido."

Conforme a lo antes expuesto, la Sala reitera que la falta de aplicación oportuna de la ley **no puede serle atribuible al demandante**, y que, por el contrario el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el cumplimiento dentro de sus competencias, del pleno goce de derechos de todas las personas, que en este caso corresponde a los Trabajadores Sociales, que lastimosamente han quedado a la merced de la voluntad discrecional de las autoridades nominadoras, siendo afectado el derecho subjetivo de los mismos, ya sea en su estabilidad laboral y la evolución del escalafón.

En este sentido, la Sala considera necesario señalar que, dentro del marco de la legalidad, que el acto impugnado **ha sido emitido sin tomar en cuenta la regulación y aplicación de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009**, que establece el Escalafón y la Nomenclatura de cargos de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales y, que de conformidad al artículo 2 de la Ley 16 de 2009, otorga el derecho a la estabilidad del que gozan los trabajadores sociales idóneos que prestan sus servicios en favor del Estado panameño, y que por tanto, obliga a las diferentes instituciones a considerar y aplicar las mismas.

En consecuencia, concluye la Sala que la licenciada **SARA EDITH SALDAÑA GONZÁLEZ**, es una funcionaria con un fuero de especial que le otorga estabilidad laboral en el cargo, que tal como se ha podido corroborar ejercía sus funciones y cumple con los requisitos para ejercer la profesión, de conformidad al artículo 4 de la referida Ley, y **que aunque la entidad demandada no haya**

establecido el procedimiento de ingreso como lo exige la ley, no la exonera del deber que tiene la misma de brindar el amparo que contempla la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, razón por la que consideramos se encuentra probado el cargo de violación alegado por la parte actora del artículo 2 de la Ley 16 de 2009, que establece el derecho a la estabilidad del que gozan los trabajadores sociales idóneos que prestan sus servicios en favor del Estado panameño, en áreas tan significativas y trascendentales como lo son la salud, la familia, la educación, seguridad y bienestar social, mediación y conciliación de conflictos, entre otros.

En atención a lo anterior, lo procedente es declarar que es ilegal Decreto de Recursos Humanos No. 393 de 1 de diciembre de 2022, emitida por el Ministro de Gobierno, razón por la cual, esta Sala a su vez, por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad de la destitución no requiere pronunciarse sobre los demás cargos de violación alegados por la demandante.

Por otro lado, en cuanto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la demandante **SARA EDITH SALDAÑA GONZÁLEZ**, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa y sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.

En atención de las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la nulidad del acto demandado, y acceder a la pretensión de reintegro de **SARA EDITH SALDAÑA GONZÁLEZ** no obstante la pretensión de los salarios dejados de percibir no resulta procedente.

VII. PARTE RESOLUTIVA

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL** el Decreto de Recursos Humanos No. 393 de 1 de diciembre de 2022, emitida por el Ministro de Gobierno y su acto confirmatorio y **ORDENA** el reintegro de **SARA EDITH SALDAÑA GONZÁLEZ**, en el cargo que ocupaba como Trabajadora Social IV en el Ministerio de Gobierno o a otro análogo en clasificación y remuneración y **NIEGA** las demás pretensiones esgrimidas por la demandante.

NOTIFÍQUESE,

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

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 28 DE febrero
DE 20 25 A LAS 8:06 DE LA mañana

A Procuradora de la Administración

[Firma]
FIRMA