



República de Panamá
Tribunal Administrativo de la Función Pública.

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

Exp. 030-2025-T

Resolución TAFP- RF-0082-2026.

V I S T O S

El Tribunal Administrativo de la Función Pública, a través de Sala Unitaria, decide la pretensión del presente caso, de conformidad con las normas sustantivas y procesales vigentes, en los siguientes términos:

ANTECEDENTES

En cumplimiento del artículo 48 del Reglamento de Procedimiento Jurisdiccional del Tribunal Administrativo de la Función Pública, el Departamento de Relaciones Laborales y Bienestar del Servidor Público de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, ha enviado a este Tribunal, mediante Nota No. 1186/DRRHDLBSP/2025, calendada 21 de agosto de 2025, el recurso de apelación y pruebas aportadas por **MARÍA LEONOR HERRERA MARIANO DE MORENO**, con cédula de identidad 8-520-824, Enfermera de profesión, contra la Resolución Administrativa No. 093 del 30 de abril de 2025, expedida por el **MINISTRO DE SALUD**, que la traslada de la Región de Salud de Panamá Este, a la Región Metropolitana de Salud y su acto confirmatorio, contenido en la Resolución Administrativa 1117 del 28 de julio de 2025.

Según las constancias de autos, el recurso de apelación fue interpuesto en término procesalmente oportuno (ver foja 11 a la 21), presentado mediante apoderado especial, el **Letrado Orlando Maestre Salas**.

Junto con su escrito de sustentación, la apelante aportó un caudal probatorio documental que suma 160 fojas, entre las que se destacan copia de la cédula de identidad de la peticionaria; copia con acuso de recibo ante la Defensoría del Pueblo, de la denuncia fechada 11 de Agosto de 2025, promovida por la señora María Herrera por hostigamiento laboral contra el Director Regional de Panamá Este; documentación relacionada con el efecto jurídico de la interposición del recurso de reconsideración, intercambiada entre la apelante y la administración del

MINSA (fojas 27 a 34); copia simple de la nota No. 4659-DN-ENF-MINSA del 24 de marzo de 2025, mediante la cual la Directora Nacional de Enfermería informa al Ministro del ramo acerca del traslado de la apelante, junto a otros traslados de enfermeras; copia simple de circular No. 1761-DMS-2023, dirigida por el Ministro de Salud a todos los directores y jefes del Ministerio, en la que se establecen los parámetros para la coordinación efectiva entre los directores regionales de salud y directores de hospitales con las jefaturas de enfermería regionales y hospitalarias (foja 41); copias de notas intercambiadas entre la administración y la apelante acerca del traslado y reclamo contra el mismo, que obran en el expediente de foja 43 a 51.

De foja 53 a 59 del expediente, se observa copia de la admisión de la queja presentada por la apelante ante la Defensoría del Pueblo, y las notas que esta Institución envió al Ministro de Salud sobre el caso. De foja 61 a 70 consta copia auténtica del recurso de reconsideración sustentado por la hoy apelante, contra la Resolución No. 093 de 2025, que ordena su traslado, y de foja 71 a la 179, obran copias de las pruebas aportadas con el escrito de reconsideración mencionado.

Mediante Resolución TAFP-ADM-888-2025, este Tribunal, a través de Sala Unitaria, decidió admitir el recurso de apelación; ordenó el traslado de dicho recurso de apelación al Ministerio de Salud para que éste presentara un informe de antecedentes en los cinco (5) días siguientes a la notificación de dicha Resolución y comunicó a las partes la posibilidad de hacer uso de los métodos alternos de solución de conflicto con que cuenta el Tribunal, para resolver el conflicto por vía de mediación, en cumplimiento de lo que ordena el Reglamento de Procedimiento Jurisdiccional del Tribunal Administrativo de la Función Pública.

A foja 188 del expediente consta la notificación por escrito que presentó el señor Ministro de Salud, sin embargo, se dejó precluir el término otorgado para la presentación del informe de antecedentes.

Ante el silencio procesal de la Institución, el artículo 110 del Reglamento de Procedimiento Jurisdiccional del Tribunal Administrativo de la Función Pública ordena que el proceso debe continuar, en aplicación del principio jurídico de tutela jurídica efectiva.

Así las cosas, esta Sala Unitaria no encuentra ninguna causa de anulación por pretensión procesal, por lo que se procederá a decidir el fondo de la controversia.

CONSIDERACIONES DE LA SALA UNITARIA

De la lectura de las piezas que obran en autos, se concluye que la ratio iuris del presente caso es la inconformidad de la apelante con su traslado, contenido en la Resolución Administrativa No. 093 de 30 de abril de 2025, confirmada mediante

Resolución Administrativa No. 1117 del 28 de julio de 2025. El traslado debía darse desde la Región de Salud de Panamá Este hacia la Región Metropolitana de Salud.

Como se ha indicado, el Ministerio de Salud no presentó el informe de antecedentes ni realizó gestión alguna en su defensa, que justificara de alguna manera su actuación, lo que tiene como efecto procesal una especie de allanamiento a la pretensión de la apelante, aunque antes había mantenido la decisión del traslado, argumentando en la Resolución 1117 de 2025 que consta de foja 6 a 9 del expediente, lo siguiente:

- Que la jefatura nacional de enfermería evaluó la movilidad de la apelante y le notificó a la autoridad nominadora, mediante Nota No. 4959-DN-ENF-MINSA de 24 de marzo de 2025, y posteriormente se formalizó dicho traslado
- Que la servidora María Herrera no aportó en su sustentación del recurso de apelación, *“ninguna prueba dirigida a acreditar que no existe necesidad del servicio que justifique su traslado”*
- Que las actuaciones que la señora Herrera denuncia como vicios de nulidad en la tramitación del traslado, son en realidad vicios de carácter incidental que no acarrear la nulidad del acto de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y,
- Que el traslado se realizó a otro puesto el mismo nivel, jerarquía y condiciones económicas, tal como lo indica el Texto Único de la ley 9 de 1994.

La recurrente por su parte alega que no ha solicitado ni ella ni su superior inmediato, dicho traslado; que no ha consentido dicho traslado; que el Código Sanitario y la Ley 1 de 1954, que regula la profesión de enfermería, otorgan el derecho a la estabilidad a las enfermeras; que el traslado no especifica cuál es la necesidad del servicio y que la Resolución que lo ordena no está motivada; que la administración del MINSA negó su traslado en condición de préstamo al Ministerio de la Mujer aduciendo falta de personal en la Región de Panamá Este, pocos días antes de emitir la Resolución No. 093 de 2025, que ordena su traslado a otra Regional de Salud; que el traslado infringe la instrucción ministerial de realizar acciones de movilidad laboral fundadas en la normativa vigente; que ella esta a punto de culminar una especialización académica en la actividad que desarrolla como funciones regulares en la Región de Salud de Panamá Este; que existen otros profesionales que viven más cerca de la sede de la Región Metropolitana que pudieran ser trasladados en vez de ella y, finalmente, que la notificación del traslado se le hizo por persona no legitimada para ello y que incurrió en hostigamiento laboral.

Ninguna de las partes informó al Tribunal su interés en resolver el conflicto por vía de la mediación, por lo que de conformidad con el artículo 91 del Reglamento de Procedimiento Jurisdiccional del Tribunal, debe decidirse la controversia por vía jurisdiccional administrativa, recordando que la moderna administración de justicia no es solamente un razonamiento lógico formal, sino a la vez una exposición

argumentativa, interpretando el derecho desde una racionalidad práctica (BARRIOS, 2017).

Así las cosas, hay que señalar que el traslado de un servidor público forma parte de las llamadas acciones de recursos humanos reconocidas en nuestro derecho administrativo laboral, en diversas normas, que surge de la posibilidad teórica de que se pueden realizar traslados de los trabajadores, tanto en el sector público como privado. También es una figura tratada por la jurisprudencia nacional, por lo que es menester a juicio de este tribunal de alzada, recordar su sustentación teórica, normativa y jurisprudencial con el animus de cumplir el rol de garante de la aplicación normativa en forma plena.

Desde el punto de vista conceptual el traslado es, tanto en el ámbito privado como público, una expresión del poder de dirección que ejerce el empleador en la relación de trabajo, que se expresa en el ius variandi, es decir, el empleador tiene la facultad de dirigir el trabajo, y de variar las condiciones del contrato, bajo determinadas situaciones. *“El poder de dirección consiste en la facultad del empleador de dar órdenes sobre el modo, tiempo y lugar de la prestación del servicio. . .”* (MATALLANA RUIZ, [Congreso-Nacional-VII-Full-755-771.pdf](#)).

El traslado de un trabajador, sin embargo, o la llamada movilidad geográfica como también se le conoce en la doctrina, tiene límites que se concretan en: no desmejoramiento de las condiciones esenciales del trabajo como salario, categoría y similares; justificación objetiva, que se traduce en la necesidad del servicio en función de la eficiencia del mismo, y respeto a la dignidad y estabilidad laboral, asegurando así un equilibrio entre poder y derechos (Idem).

En el caso del sector público, este equilibrio debe observarse, en primer lugar, basado en el principio de legalidad presente en las relaciones de trabajo en la administración pública, consistente en que los servidores públicos, incluidos los que ejercen mando y jurisdicción interna en la Institución, deben fundamentar su actuación en las normas legales vigentes y, en segundo lugar, porque se trata sin dudas, de una relación de trabajo en la que el servidor público esta subordinado a sus superiores jerárquicos, y por tanto le es aplicable esta relación de equilibrio. Lo contrario sería abuso de poder, o como señalan algunos autores, incurrir en desviación de poder (revestir un acto abusivo con apariencia de legalidad).

La función administrativa es parte de la función pública, para lograr los servicios que el Estado brinda a la sociedad, es decir, las funciones esenciales para el progreso (BERNAL y ATENCIO, 2024), por lo tanto, la administración pública debe organizarse para tales fines. En consecuencia, el traslado debe ser basado en el cumplimiento de esos objetivos, pero debe demostrarse en cada caso, la veracidad indubitable de la necesidad que origina dicho traslado.

Bajo este concepto, todo traslado, en el sector público o privado, debe considerar:

1. Evitar el abuso de poder
2. El impacto del traslado en la vida personal del trabajador
3. La necesidad objetiva del traslado, debidamente comprobada, y
4. Las normas jurídicas, internacionales y nacionales vigentes, que regulan la materia.

En síntesis, desde el punto de vista doctrinal, el traslado laboral no es un poder absoluto del empleador o de la administración. Su fundamento teórico está en la organización del trabajo, pero siempre limitado por la protección de los derechos laborales y la necesidad legítima del servicio.

En el ámbito normativo internacional, no existe una norma específica sobre el traslado, pero sí marcos normativos que lo limitan y orientan, vinculados al *ius variandi*, la estabilidad y la protección contra despidos o sanciones encubiertas.

Las normas internacionales sobre traslado laboral se encuentran principalmente en algunos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que regulan la movilidad, la protección frente a cambios arbitrarios y la garantía de condiciones dignas, tales como el Convenio 158 sobre la terminación de la relación de trabajo, que establece que los cambios de puesto o traslado, no deben usarse como mecanismo de despido indirecto, y que se requiere causa justificada para cualquier modificación sustancial.

El Convenio 111 sobre discriminación en el empleo y la ocupación, prohíbe traslados que tengan como finalidad discriminar por motivos de raza, sexo, religión, opinión política, etc. Los Convenio 87 y 98 sobre libertad sindical y negociación colectiva, impiden traslados como represalia contra la actividad sindical, y, por último, los Convenios 1 y 30 sobre duración del trabajo y horas de trabajo, vinculan el traslado con la obligación de respetar los límites de la jornada y las condiciones de descanso.

Por su parte, el Protocolo de San Salvador establece en su artículo 7.d. el derecho a la estabilidad laboral, que incluye conceptualmente, la continuidad del empleo en el lugar contratado. La estabilidad laboral no prohíbe automáticamente los traslados, pero sí limita aquellos traslados que afecten derechos fundamentales, impliquen sanciones encubiertas o violen garantías propias del debido proceso. Esto aplica tanto en el sector público como en el privado, aunque con matices distintos. En el caso de la administración pública panameña, la estabilidad laboral adquirida legalmente, incluye la limitación del traslado en la medida en que este no puede vulnerar derechos, alterar la esencia del cargo ni operar como sanción sin proceso.

Ahora bien, existen varias normas jurídicas que regulan el traslado en nuestro país. Iniciando por la Constitución Política de la República, que en sus artículos 17, 18 y 19 describe que las autoridades públicas deben obedecer la Constitución y la Ley, sin incurrir en discriminaciones, ni otorgamiento de privilegios. El artículo 32 ordena la aplicación del debido proceso legal al gestionar cualquier asunto jurídico, proceso

cuyas reglas deben estar descritas en las leyes de la República. Finalmente, el artículo 302 indica que la reglamentación de los traslados de los servidores públicos debe estar contenida en la Ley, no en los reglamentos que desarrollen las leyes.

Por su parte el artículo 35 de la Ley 38 de 2000 indica que las entidades públicas deben aplicar las disposiciones constitucionales y legales en atención al principio de legalidad. Así mismo el artículo 48 de la misma exerta prohíbe realizar actos administrativos que afecten derecho de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la decisión correspondiente. Todas estas normas son expresiones del principio de legalidad comentado, que rige en nuestro medio.

En desarrollo del mandato constitucional descrito en el artículo 302 citado ut supra, el artículo 2 numeral 55 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, define el traslado como:

“La reubicación de un servidor público permanente con status de carrera a otro puesto del mismo nivel, jerarquía y condiciones económicas en la misma institución o en otra incorporada a la Carrera Administrativa”.

Esta definición se refiere a funcionarios con status de carrera administrativa y por lo tanto a prima facie, no podría ser aplicada a otros servidores públicos, por no ser de carrera administrativa, a los cuales, sin embargo, les pueden ser aplicadas normas distintas a las de carrera administrativa, que regulen el ejercicio de su profesión.

Al respecto es importante, sin embargo, destacar que el artículo 5 del propio Texto Único de la Ley 9 de 1994 indica a texto expreso lo siguiente:

“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”

Del texto citado se concluye entonces que, en caso de que otra carrera pública o alguna ley especial no tenga una norma que resulte aplicable el caso que se deba atender (por ejemplo, otra definición específica del concepto traslado) debe aplicarse entonces, de manera supletoria, la definición de traslado contenida en el artículo 2 numeral 55 del Texto Único de la Ley 9 de 1994.

Adicionalmente, el artículo 82 de la Ley comentada establece los presupuestos legales para que opere el traslado:

“Artículo 82. Para el traslado de un servidor público deben darse las siguientes condiciones:

- 1. Que haya necesidad debidamente comprobada del servidor*
- 2. Que exista la vacante y partida presupuestaria correspondiente.*
- 3. Que el servidor público acepte el traslado*
- 4. Que exista la aprobación previa del jefe inmediato y del jefe de la oficina donde se trasladará.*
- 5. Que no represente ninguna erogación adicional a la institución ni disminución de la eficacia de la actividad o servicio que prestaba.”*

El Manual de Procedimientos Técnicos de Acciones de Recursos Humanos dictado por la Dirección General de Carrera Administrativa mediante Resolución 017 del 30 de noviembre de 1998, incluye en el listado de acciones de recursos humanos el procedimiento técnico de acciones de movilidad laboral, en el cual se indica entre otras cosas:

- Que estos procedimientos se aplican a todos los servidores públicos;
- Que las movilidades laborales incluyen traslados o desplazamientos del servidor público para desempeñar otros puestos o funciones dentro de la institución en la cual labora de manera permanente o temporal;
- Que la movilidad laboral debe fundamentarse en necesidades del servicio público;
- Que las acciones de movilidad deben contar con el consentimiento del servidor público y no debe afectar sus condiciones de trabajo y su remuneración y que, además, debe contar con la anuencia de las unidades administrativas de origen y destino, por medio de una resolución.

Las normas descritas sobre procedimientos técnicos de acciones de recursos humanos concernientes a movilidad laboral, como se ha señalado, establecen parámetros que deben ser obligatoriamente aplicados a todos los servidores públicos, en base al principio de legalidad, entre los que destacamos:

- *La movilidad laboral incluye todo tipo de desplazamientos del servidor público dentro de la institución.*
- *La movilidad laboral debe fundamentarse en necesidad del servicio y contar con la anuencia de los jefes inmediatos de origen y destino, por medio de la resolución.*

El artículo 40 del Reglamento Interno del Ministerio de Salud indica a su vez, que los servidores públicos de esa Institución (como es el caso de la apelante) *“estarán sujetos a las disposiciones de movilidad laboral, **de conformidad con las necesidades comprobadas.**”* (resaltado nuestro).

Las disposiciones a las que se refiere la norma transcrita están contenidas en los preceptos constitucionales y legales citados previamente, así como en el Manual de Procedimientos Técnicos de Acciones de Recursos Humanos dictado por la Dirección General de Carrera Administrativa.

El caso bajo análisis trata del traslado de una enfermera, en virtud de lo cual procede verificar si existen normas especiales que regulen el traslado de estas profesionales de la salud. En tal sentido, tenemos que el artículo 11 de la Ley 1 de 6 de enero de 1954 ordena la estabilidad de las enfermeras, sujeta a su eficiencia y buena conducta.

El artículo 16 de la precitada ley indica:

“Artículo 16. El Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, no podrá llevar a efecto traslados o ascensos de enfermeras sin proveer previamente su reemplazo. En consecuencia, los miembros del personal trasladado o ascendido no podrán abandonar sus puestos sin dejar encargado al reemplazante.”

En el caso sub judice, no se encuentra en las normas especiales aplicables a las enfermeras, una norma que defina el concepto traslado de manera especial o específica para estos profesionales de la salud, de donde se desprende que debe entonces aplicarse el concepto o definición de traslado contenida en el Texto Único de la Ley 9 de 1994

Al aplicar las normas citadas, todo traslado de alguna enfermera en el sector público o privado, debe respetar su estabilidad en los términos descritos anteriormente y, además, asegurar de manera previa, quien la sustituirá.

Tomando en cuenta que los pronunciamientos judiciales fijan posiciones *“que deben ser mantenidas en aras de la certidumbre y de la seguridad de las relaciones jurídicas”* (DIEZ PICAZO, 1969), la jurisprudencia patria se ha pronunciado sobre los traslados de los servidores públicos en general, indicando, por ejemplo, que no es lo mismo un traslado que una destitución; que el traslado no es y no puede aplicarse como una sanción disciplinaria; además, que la necesidad del servicio no sólo debe ser declarada, sino justificada. No basta con designar la necesidad del servicio para proceder con un traslado, pues la misma debe ser probada.

Mediante sentencia del 12 de febrero de 2009, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia describió:

“Este Tribunal Colegiado advierte que le asiste la razón a la parte recurrente, al afirmar que la resolución recurrida es violatoria de los artículos 80 de la Ley N° 9 de 1994, toda vez que no han dado los requisitos que condicionan el traslado de un servidor público (JUAN JESÚS CEDEÑO). No basta con señalar en el acto administrativo que esa medida obedece a una necesidad debidamente comprobada en el servicio, si en el proceso, específicamente en la vía administrativa y en la contencioso administrativa que ahora nos ocupa, no aparecen los elementos de convicción que prueben esa alegada necesidad.” (Expediente 32-06. Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción. Juan Jesús Cedeño VS. Ministerio de Gobierno y Justicia).

Esta posición ha sido constante en la jurisprudencia nacional.

“Lo anterior, en el sentido de que tanto en la nota N.° 1332/RC/DRH de 13 de agosto de 2010, como en la Resolución N.° 1227 de 21 de octubre de 2010 no se especifica, prueba y detalla cuál es la necesidad específica de servicio, lo cual tampoco se plantea en el informe de conducta suscrito por el Ministro de Salud, máxime que, el solo hecho de afirmar que el traslado obedeció a una necesidad, no es suficiente para justificar el mismo, por cuanto que debe probarse con razones fácticas y jurídicas.” (Sala Tercera de la Corte Suprema, del 5 de

febrero de 2015. Caso: Ángel Stanziola Arosemena VS. Ministerio de Salud.)

El Tribunal Administrativo de la Función Público ha expresado su concordancia con este criterio y con la necesidad de cumplir los requisitos que la Ley ordena para la realización del traslado de un servidor público. Así se expresó en la Resolución TAFP- RF-0016-2025 del 11 de abril de 2025, al manifestar que

“El Título VI del Texto Único de la Ley 9 de 1994, denominado Acciones de Recursos Humanos, contiene en su Capítulo Tercero los requisitos para que se produzca un traslado, contenidos en el artículo 82, que citamos a continuación:

“Artículo 82. Para el traslado de un servidor público deben darse las siguientes condiciones:

- 1. Que haya necesidad debidamente comprobada del servidor*
- 2. Que exista la vacante y partida presupuestaria correspondiente.*
- 3. Que el servidor público acepte el traslado*
- 4. Que exista la aprobación previa del jefe inmediato y del jefe de la oficina donde se trasladará.*
- 5. Que no represente ninguna erogación adicional a la institución ni disminución de la eficacia de la actividad o servicio que prestaba.”*

Los requisitos descritos son sine qua non pues la ausencia de algunos de ellos invalida la posibilidad de efectuar la acción del traslado en estricto derecho, es decir, con efectos jurídicos. Nótese, además, que la norma contenida es coherente con los requisitos generales de las acciones de movilidad laboral descritas en el Manual de Procedimiento Técnicos de Acciones de Recursos Humanos, pero en este caso, convertidos en normas jurídicas de obligatorio cumplimiento, y como tal, las personas encargadas de aplicar las acciones de recursos humanos en el Ministerio de Ambiente, en su condición de servidores públicos, están obligados a aplicar el principio de legalidad.”

El mismo criterio fue vertido por este Tribunal en la Resolución TAFP-RF-0004-2025 del 27 de enero de 2025 y en la Resolución TAFP- RF-0284-2025 del 24 de octubre de 2025, entre otras.

Ahora bien, veamos si la acción de traslado de la Enfermera María Herrera cumplió con los requisitos del traslado contenidos en la legislación vigente.

El traslado es una acción de recursos humanos, que forma parte de lo que genéricamente se describe como movilidad laboral y que, además, se define en el glosario contenido en el artículo 2 numeral 55 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, norma que, además, describe los requisitos legales y presupuestos para que proceda el traslado, que se han transcrito arriba.

Los requisitos descritos en la legislación vigente son sine qua non, es decir en ausencia de alguno o algunos de ellos, no se produce legítimamente la figura del traslado laboral de un servidor público panameño.

La orden o Resolución Administrativa de traslado No. 093 de 30 de abril de 2025 que se observa a foja 93 del expediente, no reúne los elementos que ordenan las normas vigentes, específicamente el Texto Único de la Ley 9 de 1994; el Manual De

Procedimientos Técnicos de Acciones de Recursos Humanos dictado por la Dirección General de Carrera Administrativa, y la Ley 1 de 1954.

No se desprende de la lectura de la Resolución Administrativa de traslado No. 093, que se haya cumplido con los presupuestos de aceptación del superior inmediato y del futuro o nuevo superior inmediato; ni que se haya aceptado el traslado por parte de la apelante, por el contrario, ella ha expresado en su escrito de apelación, que no solicitó ni consintió dicho traslado.

Tampoco se hace evidente en el lacónico contenido de la citada Resolución Administrativa No. 093, que exista una necesidad del servicio. Este último elemento, como se ha visto a lo largo del presente análisis, es fundamental para determinar que el traslado obedece efectivamente a asegurar un servicio efectivo a la población, es decir, que no se trata de un criterio subjetivo, sino de una situación objetiva. El lacónico mensaje de traslado no parece de esa forma asegurar el equilibrio entre el poder del ius variandi del empleador (la Administración del Ministerio de Salud) y los derechos consagrados en las normas descritas, principalmente el de estabilidad.

Concluyentemente, el traslado se realizó con inobservancia de las normas legales que rigen la materia, principalmente porque no se probó de manera alguna la necesidad técnica del servicio de la apelante en la sede a la que se le ordenó trasladarse. *Facta non praesumuntur sed probantur* (los hechos no se presumen, sino que se prueban).

El Ministerio de Salud tuvo la oportunidad procesal de sustentar la legalidad de la acción de traslado ordenada a la apelante, pero por razones desconocidas, no fue aprovechada, lo que, desde el punto procesal, promueve indicios en su contra. El Ministerio de Salud no demostró la necesidad objetiva de los servicios de la apelante en la Regional Metropolitana de Salud, ni tampoco quien la sustituiría en la Región de Salud de Panamá Este, en aplicación del artículo 16 de la Ley 1 de 1954, de tal suerte que no consta en autos dicha necesidad objetiva, ni tampoco la sustitución de la Enfermera María Herrera.

La única defensa que se observa en autos por parte del Ministerio de Salud, es la copia de la Resolución 1117 de 25 de julio de 2025, que resuelve la reconsideración interpuesta por la hoy apelante, confirmando la decisión del traslado (fojas 6 a 9), en la cual se observan los argumentos que ya se describieron en la presente Resolución, entre los que se destaca principalmente, que la apelante no probó que no existe necesidad de sus servicios en la Región Metropolitana de Salud y que además, el traslado se ordenó en cumplimiento de la definición que hace la Ley 9 de 1994 del concepto traslado es decir, a otro puesto de igual nivel, jerarquía, condición económica, en la misma Institución.

Al respecto esta Sala Unitaria recuerda que, desde el punto de vista procesal, no existe norma alguna que obligue al apelante a probar la inexistencia de la

precondición del traslado. Por el contrario, corresponde a la administración, según la jurisprudencia de nuestra máxima casa de justicia, probar **la existencia objetiva** de la necesidad de los servicios técnico-profesionales del servidor público que se traslada, en el lugar a donde se le traslada, y, por otra parte, la esencia de la discusión planteada por la apelante no es la naturaleza de la acción de movilidad de la que esta siendo objeto, ni tampoco para este Tribunal, pues es claro que se trata de un traslado, según lo describe el Texto Único de la Ley 9 de 1994. Lo que se discute es si existen o no los presupuestos legales para ejercer dicha acción y en ese sentido, no se ha probado la existencia de todos los presupuestos o requisitos legales para que opere la figura del traslado.

Por lo tanto, en mérito de lo expuesto, el suscrito magistrado sustanciador del **Tribunal Administrativo de la Función Pública**, actuando en Sala Unitaria,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la orden de traslado de **MARIA LEONOR HERRERA MARIANO DE MORENO**, con cédula **8-520-824**, de la Región de Salud de Panamá Este a la Región Metropolitana de Salud, contenida en la **Resolución Administrativa 093 del 30 de abril de 2025**, ratificada mediante Resolución administrativa No. 1117 de 25 de julio de 2025, expedidas por el Señor Ministro de Salud.

SEGUNDO: INFORMAR a las partes que la presente Resolución agota la vía gubernativa y que no cabe recurso alguno en su contra, dejando constancia de la posibilidad de las partes de interponer recurso extraordinario contencioso administrativo, según los procedimientos legales correspondientes.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República; Convenios de OIT 1, 30, 87,98, 111 y 158; Protocolo de San Salvador; Ley 38 de 2000; Ley 23 de 2017; Texto Único de Ley 9 de 1994; Ley 1 de 1954; Manual de Procedimientos Técnicos de Acciones de Recursos Humanos, aprobado mediante Resolución 017 de la Dirección General de carrera Administrativa del 30 de noviembre de 1998 y Reglamento de Procedimientos Jurisdiccionales del Tribunal Administrativo de la Función Pública.

Comuníquese y cúmplase

CARLOS AYALA MONTERO
MAGISTRADO SUSTANCIADOR

LIC. RAQUEL GUZMÁN FERNÁNDEZ
SECRETARIA JUDICIAL

