

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1979

Panamá, 20 de diciembre de 2018

**Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Carlos López Fernández, actuando en representación de **Luisa E. Aparicio S.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la supuesta negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió la **Universidad de Panamá**, al no dar respuesta a las peticiones contenidas en el Memorial de 4 de diciembre de 2017 y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante aduce que el acto administrativo cuya declaratoria de nulidad solicita infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo Primero de la Resolución Administrativa 366 de 6 de mayo de 2013, expedida por el Ministerio de Salud, mediante la cual éste homologa el Aumento General de Sueldo

General de Sueldo conferido por la Caja de Seguro Social el 1 de octubre de 2012 (Cfr. fojas 4 a 8 del expediente judicial).

Al respecto, debemos indicar que de las averiguaciones pertinentes sobre la Resolución anterior, nos hemos percatado que dicha norma no ha sido publicada en Gaceta Oficial; por lo tanto nos abstendremos de pronunciarnos en torno a la misma.

B. El Acuerdo entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los profesionales de la medicina al servicio del Estado agremiados y no agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), contenido en la Gaceta Oficial 27921 de 3 de diciembre de 2015 (Cfr. fojas 9 a 12 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, de la Universidad de Panamá al no dar respuesta, ante la solicitud realizada el 4 de diciembre de 2017, por parte del apoderado judicial de la demandante, para que se ejecuten administrativamente, los ajustes legales a su salario que hasta ahora no se le han realizado (Cfr. fojas 2-3 del expediente judicial).

En esa línea de pensamientos, el 2 de abril de 2018, el abogado de la peticionaria presentó ante la mencionada entidad un escrito en el cual requería que se le informara del estado en que se encontraba el expediente de la petición realizada sin obtener respuesta alguna (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 4 de abril de 2018, **Luisa E. Aparicio S.**, representada judicialmente por el Licenciado Carlos López Fernández, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 2-13 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta que la resolución objeto de controversia, ha sido violada por la administración de la Universidad de Panamá de

manera directa por omisión, alegando que no tienen la obligación de pagar estos sobresueldos generados por decisión de la máxima autoridad de nuestro país. Alega además, el apoderado judicial de la parte actora, que la figura de la homologación salarial que contiene esta resolución administrativa busca la paridad salarial de los profesionales de la salud al servicio del Estado (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Según señala quien representa a la accionante, en el cuadro contenido en el referido acuerdo, esos beneficios salariales no fueron concebidos para profesionales de la salud que laboran en el Ministerio de Salud o en la Caja de Seguro Social, sino por el contrario el gobierno nacional sentó el criterio obligatorio de reconocimiento salarial escalonado para profesionales de la salud agremiados y no agremiados, por lo que la Universidad de Panamá no tiene ninguna justificación para no haber incluido en su presupuesto aquellas sumas correspondientes a lo señalado en el acuerdo (Cfr. fojas 13 del expediente judicial).

Debido a la íntima relación que se observa entre los cargos de violación formulados ante la solicitud realizada el 4 de diciembre de 2017, esta Procuraduría procederá a dar contestación a los mismos de manera conjunta.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el **Rector de la Universidad de Panamá a través de la Resolución DGAJ-52-2018**, señaló lo siguiente:

“...
Que el peticionario en el hecho sexto que sustenta o fundamenta su solicitud, señaló lo siguiente:

‘En reunión No.16-16 celebrada el 7 de septiembre de 2016, en su punto No.12, el CONSEJO ADMINISTRATIVO aprobó que la Universidad de Panamá se acoge a la nueva escala salarial de los Médicos, Odontólogos y Enfermeras. (...) Los médicos, Odontólogos y Enfermeras que laboran en la Universidad de Panamá a tiempo completo se beneficiarán de lo dispuesto en la nueva escala salarial...’

Que, la Universidad de Panamá es una institución con autonomía constitucional, tal como lo declara el art.103 constitucional que a la letra establece:

'Artículo 103. La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la ley...'

Que, en desarrollo de sus atribuciones y funciones, la Universidad de Panamá ha dictado una serie de normas y reglamentos para organizar la vida y actividad universitaria de los tres estamentos que componen esta Casa de Estudios, a saber: estudiantes, docentes y administrativos. En tal sentido, existe un Reglamento de Carrera del servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, que es el que regula los aspectos laborales de los servidores públicos administrativos de la Universidad de Panamá y, en especial, en su artículo 2 establece:

'Artículo 2: Este reglamento tiene como objeto regular aspectos administrativos, tales como:...ascensos, traslados, salarios, incentivos...; además de los procesos de Administración de Sueldos y Salarios...'

Que, si bien el Consejo Administrativo en su reunión 16-16, celebrada el 7 de septiembre de 2016, confiere el derecho a los médicos, odontólogos y enfermeras a acogerse a la nueva escala salarial, es necesario advertir que este mismo Consejo Administrativo en reunión No.13-17, celebrada el 5 de julio de 2017, aprobó la Resolución No. 9-17, que en la parte Resuelve (sic) lo que a la letra dice:

'RESUELVE:

PRIMERO: Ajustar gradualmente los salarios de los funcionarios de la salud de la clínica universitaria, específicamente a los médicos y enfermeras de la misma, de manera que sus emolumentos (salario) se aproximen a los salarios externos de estos profesionales. Tal medida estará sujeta a las posibilidades financieras de la institución.

SEGUNDO: Derogar el Acuerdo No. 16-16, del 7 de septiembre de 2016, en todas sus partes.'

Que, por tanto, **la Resolución 16-16, quedó derogada por lo que la misma no puede servir de fundamento legal de la solicitud de la interesada.**

Que, ahora bien, **con base en la parte resuelve de la resolución 9-17, transcrita anteriormente, la Universidad de Panamá ha decidido que los salarios de los médicos, odontólogos y enfermeras se aproximen a los salarios reconocidos por leyes nacionales a los profesionales de la salud, sujeto a la disponibilidad financiera de la institución previo reconocimiento por parte de la Dirección General de Recursos Humanos, mediante acción de personal que reconozca el ajuste salarial correspondiente.**

..." (Cfr. fojas 27 y 28 del expediente judicial) (La negrita es nuestra).

En relación con lo anterior, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en su Informe de Conducta rendido mediante la **Nota 1119-2018 de 4 de junio de 2018**, señalando lo siguiente:

" ...

A. El artículo primero de la Resolución Administrativa 366 de 6 de mayo de 2013, expedida por el Ministerio de Salud.

...

En ese orden de ideas y lo confirma el texto normativo del resuelve PRIMERO de la Resolución Administrativa N° 366, lo que se aprueba es un aumento salarial para los que laboran en el Ministerio de Salud -funcionarios de salud y administrativos- y para los que laboran en Patronatos.

De lo antes expuesto **se evidencia, de manera clara y precisa, que el ámbito de aplicación de la referida Resolución Administrativa N° 366, se circunscribe a los funcionarios del Ministerio de Salud y de los Patronatos. En otro giro, la resolución de marras no es aplicable a los profesionales de la salud que laboran en la Universidad de Panamá.**

Toda norma establece el ámbito personal de su aplicación, esto es, los sujetos o destinatarios a los que ella afecta. En ese sentido, la misma norma delimita o especifica a quienes se aplica y los que no están contenidos dentro de esa aplicación, quedan excluidos o no comprendidos. Siendo así, cuando una norma señala, de manera taxativa, que su ámbito de aplicación personal recae en los que laboran en un ministerio o una institución pública determinada, no puede ser aplicada a funcionarios de otros ministerios o instituciones públicas.

Así pues, el acto impugnado por el demandante de ninguna manera viola de forma directa por omisión, el artículo primero de la Resolución Administrativa N° 366 de 6 de mayo de 2013, expedida por el Ministerio de Salud.

..." (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 43 y 44 del expediente judicial).

En esa misma línea, en cuanto a la supuesta violación de lo estipulado en el **Acuerdo entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los Profesionales de la Medicina al Servicio del Estado agremiados y no agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL)**, la entidad demandada señaló:

" ...

De la denominación del citado acuerdo, así como de la revisión exhaustiva de su contenido y de quienes lo suscribieron, **se evidencia**

que en el mismo no hay participación ni la firma del Rector y Representante Legal de la Universidad de Panamá, ni tampoco se hace alusión a derechos de los profesionales de la salud que laboran en la casa de Méndez Pereira.

Así pues, desde el punto de vista legal el prenombrado acuerdo salarial no es aplicable a los profesionales de salud que laboran en la Universidad de Panamá.

Por otra parte, en el párrafo primero del 'CONSIDERANDO' se establece que el acuerdo será aplicable a los profesionales de la medicina y de la odontología al servicio del Estado, por lo que se le reconoce ajuste salarial a médicos y odontólogos de las instituciones involucradas en el 'Sistema Público de Salud'. **Se desprende de lo anterior, no debe aplicarse a los profesionales de la salud que laboran en la Universidad de Panamá, toda vez que existe una diferencia clara y contundente entre la prestación de servicios públicos de salud (Hospitales y Policlínicas de la Caja de Seguro Social, Centros de Atención Primaria de Salud Integral –MINSACAPSI-) y la Clínica Universitaria de la Universidad de Panamá.** Ello es así, debido a que la atención que brindan los entes antes mencionados comprende a la población, mientras que la Clínica Universitaria atiende a los estamentos que conforman nuestra universidad –docentes, administrativos y estudiantes.

Además, dicho acuerdo aplicado a los médicos y odontólogos del 'Sistema Público de Salud', del cual no forma parte la Universidad de Panamá, para que tenga validez en nuestro ordenamiento jurídico, debe ser aprobado por los órganos de gobierno universitario que, en este caso, es el Consejo Administrativo, tomando en cuenta la autonomía universitaria a la que nos hemos referido..." (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 44 y 45 del expediente judicial).

Todo lo anterior permite destacar que a la actora no le asistía el derecho que reclamaba, de ahí lo improcedente de su solicitud.

Con relación a todo lo anterior expuesto, este Despacho considera importante destacar lo señalado por la entidad demandada en su Resolución 9-17 SGP de 5 de julio de 2017, cuando señala que: *"...Las consecuencias de la aplicación de una escala salarial distinta a la existente en la Universidad de Panamá, para aplicarles a profesionales de la Universidad de Panamá, se evidencia con la Nota de DGRH-DCR-0145-2017, que alerta sobre las consecuencias de aprobar una escala salarial que rompe la estructura interna del manual Descriptivo de Clases y Cargos. En la referida nota se resalta el hecho de que la aplicación de tal escala salarial supondría reconocer un pago salarial mayor a funcionarios administrativos de la salud que, inclusive, a los docentes de mayor*

jerarquía en la Universidad de Panamá,... pues, es reconocido, de forma amplia, que en una institución de educación superior son y deben ser sus docentes quienes gocen de la escala salarial más alta..." (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle a la accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión también sea desestimada.

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la negativa tácita, por silencio administrativo, de la Universidad de Panamá, ante la solicitud realizada el 4 de diciembre de 2017, para que se ejecuten administrativamente, los ajustes legales a su salario que hasta ahora no se le han realizado y demás pagos de emolumentos.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General