

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 1046902024.

Vista Número 1967

Panamá, 12 de diciembre de 2024

La Licenciada Hilda Bonilla de Vidal, actuando en nombre y representación de **Dayra Marisol Samaniego Delgado**, para que se declare nula, por ilegal, la **Nota D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024** emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la **Caja de Seguro Social**, así como la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió la entidad demandada a no dar respuesta al recurso de apelación interpuesto, y para que se hagan otras declaraciones.

Señor 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 el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda que da origen al caso que nos ocupa, 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.

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la actora alega que se infringen las siguientes

normas:

- A. El artículo 1 del Acuerdo de la Comisión Negociadora de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social y de la Comisión Negociadora de AFASE y el Colegio Nacional de Farmacéuticos sobre el Manual Operativo de Clasificación de Puestos y Escala Única de Sueldos para los Farmacéuticos al Servicio de la Caja del Seguro Social, aprobada mediante Resolución 2089-85 J.D. de 16 de mayo de 1985, señala que, la escala única de sueldos entra en vigencia el 1 de marzo de 1985, para los farmacéuticos al servicio de la Caja de Seguro Social (Cfr. foja 10 del expediente judicial).
- B. El renglón 9 de la sección 1.5, el subpunto 1.6 de la sección 1.4.1 del Manual Operativo de Clasificación de Puestos de los Trabajadores de la Caja de Seguro Social, del mes de noviembre del año 1986, normas que indican la asignación de grados a los puestos según el nivel educativo que el trabajador de salud ostente (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).
- C. Los artículos 4 y 9 de la Ley 24 de 21 de octubre de 1983, por el cual se establece y reglamenta el escalafón para la carrera de farmacéutico al servicio del estado en el territorio nacional, que señala que esta Ley le aplica a los farmacéuticos y a quienes hagan estudios de post-grado en Farmacia y estos elegibles para ascensos si este ha cumplido 3 años de servicios o si ha recibido certificación de los estudios de posgrado (Cfr. fojas 13, 17 y 18 del expediente judicial).
- D. El artículo segundo de la Adenda Complementario a los Acuerdos 2015 entre ANEP, CONAGREOTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM representado a los profesionales de la salud al servicio del Estado y la comisión de alto nivel conformada por el MINSA y la Caja de Seguro Social, el cual dispone que se respetaran las clasificaciones adquiridas a través de los diferentes acuerdos de los respectivos gremios y organizaciones con anterioridad a la Adenda (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

E. Los artículos 6 y 5 del Decreto Ejecutivo 625 de 3 de septiembre de 1992 por el cual se reglamenta la Ley 24 de 21 de octubre de 1983, los cuales nos mencionan que, la reasignación de grado de una clase o tipo de puesto se dará conforme a aspectos cuantitativos, cualitativos o por avances tecnológicos que impliquen mayor capacitación académica, además contempla que los asensos se podrán dar de forma automática siempre y cuando se cumplan 3 años de servicios en concordancia cuando el funcionarios cuente con un estudios de postgrado emitido por la Universidad de Panamá (Cfr. fojas 15-17 del expediente judicial).

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

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la **Nota D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024**, emitida por la **Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social** (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el referido acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de apelación, el día 29 de mayo de 2024, el cual hasta la fecha no ha sido contestado (Cfr. fojas 44-50 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el **13 de septiembre de 2024**, la accionante, a través de su apoderada judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado, y que en consecuencia, se le ordene a la institución que le reconozca a la funcionaria el aumento de grado salarial dentro de la Caja de Seguro Social, por sus estudios realizados, desde el 21 de enero de 2004 (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

A fin de sustentar su pretensión, la abogada de la activadora judicial indicó que se han vulnerado las normas constitucionales, señalando que, su

representada tiene derecho al Grado 14 ya que la misma es farmacéutica en la Caja de Seguro Social desde el 1 de noviembre de 1999 y obtuvo su maestría en farmacia clínica, el 21 de enero de 2004 (Cfr. foja 6-8 del expediente judicial).

Luego del análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría observa que no le asiste la razón a **Dayra Marisol Samaniego Delgado**; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la Caja de Seguro Social al emitir el acto objeto de estudio, que, en su opinión, es contrario a Derecho.

Nuestra posición, se fundamenta en **Nota D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024**, emitida por el **Director Ejecutivo Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social**, en la que comunica, lo que a seguidas se cita:

"De acuerdo a su expediente personal, podemos señalar que producto de **la solicitud de reconocimiento del título de Magistra en Farmacia Clínica, con Idoneidad N° 154-C.T. del 30 de noviembre de 2004, a través de la Resolución No. 7799-2005, de 15 de septiembre de 2005, se le concedió categoría adicional de B/.75.00, a partir del 11 de marzo de 2005**, según lo dispuesto en la Ley No. 24 del 21 de octubre de 1983, que reglamenta el escalafón para la carrera de Farmacéuticos al Servicio del Estado en el territorio nacional.

En tal sentido, en su expediente personal, consta Resolución No. 0197-06, fechada 18 de enero de 2006, notificada el 23 de enero de 2006, a través de la cual se le trasladó con su misma partida presupuestaria de la Policlínica Presidente Remón hacia la Comisión de Medicamentos, conforme a nota CdeM-1262-05 avalada por el Director General; no obstante, no se evidencia auditoría de funciones en esa fecha, que establezca las tareas que realizaba en dicha instancia." (lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 42 del expediente judicial).

Tal como se colige de la nota en estudio, la solicitud realizada por la recurrente ya fue concedida mediante la Resolución 7799-2005, de 15 de septiembre de 2005, la cual reposa en el expediente personal de la actora, cito:

"Reconocer categoría adicional de B/.75.00, a la funcionaria **DAYRA MARISOL SAMANIEGO D.**, portadora de la cédula de identidad personal N°6-71-230, N° posición 836-03-00259,

a partir del 11 de marzo de 2005, fecha de presentación de los documentos.

La partida presupuestaria para hacer efectivo el reconocimiento de este derecho, a partir de la solicitud (01 de abril de 2005), estará sujeta a la viabilidad presupuestaria de la Institución."

Aunado a lo anterior, debemos señalar que la entidad demandada en varias ocasiones ha realizado ajustes salariales a **Dayra Marisol Samaniego Delgado**, según detallaremos a continuación:

- El 16 de diciembre de 2005, mediante la Acción Personal 9422-05 (Cfr. fojas 168 y 169 del expediente judicial);
- El 18 de enero de 2006 por medio de la Acción Personal 0197-06 (Cfr. foja 169 del expediente judicial);
- El 22 de noviembre de 2010, a través de la Acción Personal 6137-2010 (Cfr. foja 169 del expediente judicial);
- El 5 de abril 2011, por la Acción de Personal 1363-2011 (Cfr. foja 169 del expediente judicial);
- El 23 de junio de 2011 con la Acción Personal 2690-2011 (Cfr. foja 170 del expediente judicial);
- El 19 de noviembre de 2011, mediante la Acción Personal 5490-2011 de 19 de noviembre de 2011 (Cfr. foja 170 del expediente judicial);
- El 13 de junio de 2012 se le reconoce el cargo de Farmacéutica VI (Cfr. foja 170 del expediente judicial);
- El 15 de octubre 2014 por medio de la Acción Personal 6580-2014 (Cfr. foja 170 del expediente judicial).

Por lo cual podemos colegir que, la **Caja de Seguro Social** siempre que la recurrente ha tenido derecho a un ajuste salarial la entidad demandada se lo ha otorgado cumpliendo con la normativa correspondiente, sin perder de vista que el reconocimiento del diploma de la maestría en Farmacia Clínica se efectuó, mediante la Resolución 7799-2005, de 15 de septiembre de 2005, por lo cual consideramos que el acto acusado de ilegal si cumple con la normativa correspondiente.

Por otra parte, no podemos perder de vista que la recurrente ya ha acudido en dos ocasiones a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, solicitando en ambos casos sus derechos salariales los cuales procederemos a citar para mejor comprensión.

De lo antes expuesto, tenemos el Fallo de 14 de diciembre de 2021, cito:

"Por lo antes expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el Dr. Donaldo Sousa Guevara y el Licdo. Jorge Sousa Antola, actuando en nombre y representación de **DAYRA M. SAMANIEGO D.**, para que se declare ilegal, el desconocimiento de la Caja de Seguro Social, de los derechos adquiridos en forma retroactiva, salariales y de reclasificación, alegados en favor de su representada."

Como segundo punto tenemos la Resolución de 19 de enero de 2024, cito:

"En consecuencia, la Magistrada Sustanciadora en representación de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la presente demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por la licenciada Hilda Bonilla de Vidal, actuando en nombre y representación de DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO, para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió la CAJA DE SEGURO SOCIAL, al no dar respuesta a la solicitud presentada por la parte actora, relativa al aumento de grado y salario, y para que se hagan otras declaraciones."

Por tanto, somos del criterio que el acto administrativo no ha vulnerado las normas citadas como infringidas, sino que se ajustó al debido proceso legal y legalidad, sin menoscabo de los derechos del accionante ante su solicitud ya que la misma si fue atendida.

IV. En relación al silencio administrativo que aduce el demandante.

En otro orden de ideas, se advierte que el actor también pretende que la Sala Tercera declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que alega incurrió la institución al no dar respuesta en tiempo oportuno, al recurso de apelación, razón por la que

procedió a presentar ante el Tribunal la demanda contencioso administrativa bajo análisis (Cfr. fojas 3-27 del expediente judicial).

No obstante, y pese a lo anteriormente expuesto, el actor pudo acceder al control jurisdiccional en el término establecido en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el numeral 1 del artículo 200 de la Ley 38 de 2000, según el cual se considera agotada la vía gubernativa cuando transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a una autoridad, lo que más allá de permitirle la oportunidad de acudir al Tribunal, no desvirtúa el hecho que la **Nota D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024** emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la **Caja de Seguro Social** **está debidamente sustentada y motivada por la normativa vigente, por lo que, solicitamos que esta pretensión sea desestimada por la Sala Tercera.**

Con relación a lo antes indicado el Tribunal se pronunció a través de la **Sentencia de veintisiete (27) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)**, en los siguientes términos:

“ ...

La actora, por intermedio de su apoderado especial, solicita a esta Corporación de Justicia que declare que es ilegal, por lo tanto nula, la negativa tácita por silencio administrativo del Ministerio de Economía y Finanzas al no responder su petición de retención mediante compensación de una suma equivalente a los fondos que fueron pagados indebidamente a la empresa Cable and Wireless Panamá, S.A., en concepto de franquicia telefónica reconocida por ley a favor de los Magistrados y Jueces del Órgano Judicial y de los Agentes del Ministerio Público, durante el período comprendido entre el mes de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2018, desconociendo la franquicia telefónica de que gozan éstos al tenor de lo establecido en el artículo 312 del Código Judicial.

Del mismo modo, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo del Ministerio de Economía y Finanzas al no responder su petición de retención mediante compensación de una suma equivalente a los fondos que fueron pagados indebidamente a la empresa Cable and Wireless Panamá S.A., en concepto de franquicia telefónica durante el período comprendido entre el mes de septiembre de 2014 hasta el 30 de junio de 2018, correspondiente al servicio telefónico utilizado

por los Diputados de la Asamblea Nacional en el ejercicio de sus funciones, desconociendo la franquicia telefónica de la cual gozan en atención a lo previsto en el artículo 236 (numeral 1) de la Ley 49 de 1984.

Como restauración del derecho subjetivo lesionado, la demandante solicita a este Tribunal de Justicia se sirva ordenar al Ministerio de Economía y Finanzas que retenga mediante compensación una suma equivalente a los fondos pagados indebidamente a la empresa Cable and Wireless Panamá, S.A., correspondiente a la franquicia telefónica reconocida por ley a favor de los Magistrados y Jueces del órgano Judicial y de los Agentes del Ministerio Público en el periodo comprendido de enero de 2014 al 30 de junio de 2018; así como también, el utilizado por los Diputados de la Asamblea Nacional dentro del período comprendido de septiembre de 2014 al 30 de junio de 2018, que asciende aproximadamente a la suma de cinco millones ochocientos veintiséis mil doscientos treinta y seis balboas con 37/100 (8.5,826,236.37), más una multa del 5% y la participación de la denunciante del 30% de conformidad con lo dispuesto en la Ley 69 de 2009.

...
Los hechos cuya relación hemos expuesto demuestran a la Sala Tercera que, si bien el Ministerio de Economía y Finanzas no dio respuesta oportuna a la solicitud que le formulara el 12 de julio de 2018 la señora Beatriz Anquízola de Arosemena, incurriendo así en el llamado silencio administrativo negativo objeto de la presente demanda, no podemos soslayar que esa figura jurídica, definida en el artículo 201, numeral 104, de la Ley No.38 de 2000, fue instituida con el único propósito de brindar protección a los administrados frente a la inacción de la Administración Pública, cuando éste ha ejercido el Derecho de Petición o ha interpuesto alguno de los recursos legales que agotan la vía gubernativa, y transcurre el término de dos (2) meses calendarios, previstos en dicha ley, sin que la entidad emita un pronunciamiento sobre el particular. Esta norma establece lo siguiente:

‘Artículo 201: Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1...

104. Silencio administrativo. Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, que consiste en el hecho de que la administración no contesta, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular. De esta manera, se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y queda abierta la vía jurisdiccional de lo contencioso - administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que si el interesado lo decide, interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que se le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado.’

Del texto supra transcrito se infiere, sin ninguna dificultad, que la ocurrencia de ese fenómeno jurídico solo trae como

consecuencia que el Administrado pueda concurrir, dentro del plazo que establece la ley, ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, previa comprobación del silencio tácito, y de esta forma lograr la tutela de su derecho subjetivo lesionado; lo que, de ninguna manera significa que ello trae implícito que, de comprobarse la existencia de esa inacción de la Administración Pública, el derecho a que la Sala Tercera le reconozca las pretensiones de la demanda.

...” (El subrayado es nuestro).

Por todo lo expuesto, la Procuraduría solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la **Nota D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024** emitida por la **Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social**, y en consecuencia, desestimen todas las pretensiones del actor.

IV. Pruebas.

A. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el presente caso, el cual debe encontrarse en la Caja de Seguro Social.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaría General