



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, veintiséis (26) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

VISTOS:

El **licenciado Carlos López Fernández**, actuando en nombre y representación de **Tania Indira Franco** han presentado **demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción**, para que se declare nula, por ilegal, la 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.

I. ACTO IMPUGNADO

El acto administrativo impugnado es, que se configura ante la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió la **Universidad de Panamá**, ante la omisión de dar respuesta oportuna la petición contenida en el **Memorial de 4 de diciembre de 2017**, consistentes en:

“PRIMERO: Nuestra representada es la **Doctora Tania Franco, doctora en Medicina y Cirugía**, titulada en la Universidad Latina de Panamá, en septiembre de 2008.

SEGUNDO: La Doctora FRANCO, inició labores como Médico Interno Categoría II en el Complejo Hospitalario Metropolitano Arnulfo Arias Madrid y el

Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera, el 16 de noviembre de 2008 hasta el 156 (sic) de noviembre de 2009. Como Médico Interno Categoría I en el Hospital Regional Nicolás Solano el 1 de marzo de 2010 hasta el 28 de febrero de 2011.

TERCERO: La Doctora FRANCO obtiene Posgrado en Docencia Universitaria en la Universidad Interamericana de Educación a Distancia (UNIEDPA), el 21 de mayo de 2011, Maestría en Medicina Estética en la Universidad de Córdoba, España, en marzo de 2013, y Maestría en Salud Ocupacional y Seguridad Industrial en la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología, en abril de 2014, Posgrado en Entornos Virtuales de Aprendizaje de la Universidad de Panamá en enero de 2015.

CUARTO: El 1 de julio de 2013 inicia labores como Médico General en la Clínica de la Universidad de Panamá, con un salario de B/. 600.00 hasta el 13 de enero de 2015. El 4 de enero de 2015 indica como Médico General de V categoría en la misma clínica, a tiempo completo, con un salario de B/. 1, 200.00, sin embargo, debió ser ajustado a B/. 1,344.00, por razón del ajuste que le correspondía según el escalafón establecido mediante Resolución Administrativa No. 366 de 6 de mayo de 2013 del Ministerio de Salud, que homologa el aumento general de sueldo.

QUINTO: El 1 de enero 2016, la Dra. Franco cambia a categoría a Médico General IV, toda vez que la categoría V desaparece en la gaceta oficial del martes 2 de febrero de 2016, y no se le hizo el nuevo ajuste a B/. 1,565.00. Importante señalar, que en el Gaceta Oficial se señala claramente que el ajuste salarial antes citado empezaría a regir a partir del 1 de enero de 2016.

SEXTO: 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, adoptada según acuerdo entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los gremios profesionales de la Salud. 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. El ajuste se realizará en tres partes, la primera durante el 2016, y los dos restantes en los años 2017 y 2018. El primer pago correspondiente al presente año se hará tomando como fecha inicial, la de aprobación del presente acuerdo. El pago de ese año se hará siempre y cuando haya disponibilidad financiera para asumirlo.

SÉPTIMO: el 1 de enero de 2017, le correspondía el

ajuste a la Doctora FRANCO al salario de B/. 1,878.00, sin embargo, no se honra el acuerdo y la siguen manteniendo en un salario de B/, 1, 200.00 y la licencia de maternidad a la que se acogió el 24 de mayo de 2017 al 29 de agosto de 2017, también fue sufragada con salario de B/.1, 200.00 en lugar de B/. 1, 878.00 como se había establecido." (Visible a fojas 14 a 15)

II. PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA

La pretensión planteada por la parte actora en la demanda, consiste en:

"1. Que se declare nula la negativa tácita producida por la no contestación del señor Rector de la Universidad de Panamá de las peticiones contenidas en el memorial de 4 de diciembre de 2017.

2. Una vez declarada la nulidad de la negativa tácita producida por silencio administrativo al no dar respuesta a las peticiones contenidas en el memorial de 4 de diciembre de 2017, se proceda a condenar a la Universidad de Panamá a restablecer los derechos subjetivos conculcados, de la forma que a continuación viene expuesta: B/. 20,734.00.

3. Que se condene a la UNIVERSIDAD DE PANAMÁ, a pagar a la señora TANIA FRANCO, la suma de VEINTE MIL SETECIENTOS TREINTA Y CUATRO BALBOAS CON 00/100 (B/. 20,734.00), en concepto de ajustes a su salario y que hasta ahora no se les ha honrado."

III. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

El apoderado legal de la parte actora señala que el acto impugnado viola las sucesivas disposiciones legales, por los siguientes motivos:

1. **El artículo 1 de la Resolución Administrativa No. 366 de 6 de mayo de 2013**, expedida por el Ministerio de Salud, mediante la cual el Ministerio de Salud homologa el Aumento General de Sueldo conferido por la Caja de Seguro Social de 1 de octubre de 2012, porque considera que la **Universidad de Panamá** omitió, a favor de los profesionales de la salud que laboran en dicha casa de estudios, pagarles los sobresueldos reconocidos a todos los que laboran en cualquier entidad del Estado.
2. **El Acuerdo suscrito entre el Ministro 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 (COMEMENAL), del 16 de noviembre de 2015, toda vez que la Universidad de Panamá a la fecha no le han aplicado estos beneficios salariales a la doctora Tania Franco, a pesar que fueron concebidos para todos los profesionales de la salud de las entidades públicas.

IV. POSICIÓN DE LA AUTORIDAD DEMANDADA:

Mediante Nota No. 1121-2018 de 4 de junio de 2018, la **Universidad de Panamá**, emitió el informe explicativo de conducta requerido por la Sala Tercera Contencioso Administrativa, señalando que en el caso *subjudice* no se ha producido silencio administrativo, porque si bien la doctora Tania Franco presentó memorial fechado 4 de diciembre de 2017 mediante el cual solicitó ajustes salariales, a través de la Resolución DGAJ-047-2018 de 9 de mayo de 2018, fue resuelta su petición, notificada a su apoderado legal, por edicto en puerta, según lo establecido en el artículo 94 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Según la autoridad demandada no ha violado el artículo primero de la Resolución Administrativa No. 366 de 6 de mayo de 2013, expedida por el Ministerio de Salud, porque dicha normativa estipula que su ámbito de aplicación es al personal que labora en un ministerio o una institución pública determinada, por ende, considera que no puede ser aplicada a funcionarios de otros ministerios o instituciones públicas, en este caso, funcionarios de salud de la **Universidad de Panamá**.

De igual forma, indica que la **Universidad de Panamá** tampoco violó lo dispuesto en el Acuerdo suscrito entre el Ministro 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 (COMEMENAL)**, suscrito el día 16 de noviembre de 2015, porque la **Universidad de Panamá** no participó de dicho acuerdo, ni tampoco hace alusión a derechos de los profesionales de la salud de la casa de estudios, por consiguiente no es aplicable

a los profesionales de la salud que laboran en la **Universidad de Panamá**.

V. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Mediante Vista No. 1865 de 3 de diciembre de 2018, la Procuraduría de la Administración solicita a esta Superioridad se sirva declarar que **NO ES ILEGAL**, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió 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, por las siguientes razones:

“ ...

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en el informe de conducta de 4 de junio de 2018, emitido por el Rector de la Universidad de Panamá a través de la Resolución DGAJ-47 de 9 de mayo de 2018, señaló lo siguiente:

...

En reunión No. 16-16 celebrada el 7 de septiembre de 2016, en su punto No. 12, el CONSEJO ADMINISTRATIVO (SIC) 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:

...

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 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...."

En relación con lo anterior, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en su Informe de Conducta rendido mediante la Nota 1121-2018 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.**

...

De lo antes expuesto se evidencia, de manera clara y precisa, que el ámbito de aplicación de la referida Resolución Administrativa No. 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 delimita o especifica a quienes se aplica y los que no están contenidos dentro de esta aplicación, quedan excluidos o no comprendidos. ..."

En ese misma de 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:

"...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 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.

...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-MINSA-CAPSI) y la Clínica Universitaria de la Universidad de Panamá.

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..." ...

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 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".**

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." (Visible a fojas 68-74)

VI. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

Competencia de la Sala:

En primer lugar, resulta necesario señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción promovida por el apoderado judicial de Tania Franco con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial, y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley 33 de 1946.

Legitimación activa y pasiva:

En el caso que nos ocupa, la demandante, **Tania Franco**, es una persona natural que comparece en defensa de sus derechos e intereses en contra de la 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, que le fue desfavorable, razón por la cual se encuentra legitimado para promover la acción examinada.

Por su lado, el acto demandado fue emitido por la **Universidad de Panamá**, entidad estatal, en atención a las facultades que le confiere la Ley 24 de 14 de julio de 2005, por lo cual actúa como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción.

Silencio Administrativo

Como cuestión previa, para abordar el estudio del problema, inicialmente es necesario que la Sala se pronuncie sobre los argumentos de la **Universidad de Panamá** que no se configuró el silencio administrativo en el presente caso, toda vez que, alega que a través de la Resolución DGAJ-47-2018 de 9 de mayo de 2018, se le dio respuesta a la demandante del memorial presentado el 4 de diciembre de 2017, denegándole la petición de ajuste salarial requerida.

En ese sentido, para tener claridad con el concepto del Silencio Administrativo, en la doctrina, el autor Gustavo Penagos, en su obra El Silencio Administrativo, valor jurídico de sus efectos lo define como **“la falta de respuesta a una petición del administrado; puede tener lugar porque no responda,**

guarde silencio, responda extemporáneamente o no se notifique la decisión, situaciones que son arbitrarias por cuanto toda persona tiene derecho a obtener respuesta oportuna.” (PENAGOS, Gustavo. El Silencio Administrativo, valor jurídico de sus efectos. Segunda Edición. Ediciones Doctrina y Ley LTDA. Página 5)

Por otro lado, la doctrina también sostiene que la figura del silencio administrativo encuentra su explicación en la teoría de los actos presuntos, y en estos casos el ordenamiento jurídico presumiría la existencia de un acto.

De igual forma, el **silencio administrativo** es un fenómeno jurídico, revestido de gran relevancia e importancia, toda vez que la ley le otorga el efecto procesal de hacer viable una acción ante lo contencioso – administrativo, cuando la Administración no responda a las solicitudes o recursos que originan actos recurribles ante esta jurisdicción, que ante ella se articulen por considerar la existencia de un derecho subjetivo agraviado.

Dentro de este contexto, cabe subrayar que el artículo 156 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo en general, dispone:

“Artículo 156. Cuando se formulare alguna petición a una entidad pública y ésta no notificase su decisión en el plazo de un mes, el interesado podrá denunciar la mora. Si transcurren dos meses desde la fecha de la presentación de la petición, el interesado podrá considerarla desestimada, al efecto de deducir, frente a esta denegación presunta, el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición.

Igual facultad de opción asistirá, sin necesidad de denunciar la mora, al interesado que hubiere interpuesto cualquier recurso administrativo, entendiéndose entonces producida su desestimación presunta por el mero transcurso del plazo de dos meses desde su interposición.

Ambos términos transcurrirán cuando la autoridad competente no adopte medidas de actividad procesal, tendientes a proferir la decisión que corresponda.” (Lo resaltado es del Sustanciador)

El artículo 156 antes citado, nos ilustra las situaciones que debemos atender para que se configure el silencio administrativo negativo, así como para

que se ha de computar el término para que opere el mismo, es decir "**cuando la autoridad no adopte medidas de actividad procesal, tendientes a proferir la decisión que corresponda.**"; lo que es concordante con la doctrina citada que señala que éste fenómeno jurídico se configura cuando la falta de respuesta corresponde a una conducta arbitraria de la Administración.

Así pues, debemos entender que, por parte de la Administración Pública, no debe reflejarse una "**facta concludentia**", que significa "**hechos concluyentes**", entendiéndose éstos como **actos claros e inequívocos que revelen la voluntad de consentir.**

Teniendo en consideración lo antes expuesto, nos percatamos que la doctora Tania Franco, a través de memorial fechado el día 4 de diciembre de 2017, le solicitó a la **Universidad de Panamá** un ajuste salarial de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Resolución No. 366 de 6 de mayo de 2013, y el Acuerdo entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social, y profesionales al servicio del Estado Agremiados y no Agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora (COMEMENAL), suscrito el día 16 de noviembre de 2015, **sin embargo alega que la casa de estudios no le dio respuesta a su petición.**

De igual manera, observamos que la **Universidad de Panamá** le remite a la Sala, **cuando le solicita la certificación del silencio administrativo, copia de la Resolución DGAJ-47-2018 de 9 de mayo de 2018, que le deniega a la Doctora Tania Franco la solicitud de ajuste salarial presentada el 4 de diciembre de 2017, y además argumenta que dicha decisión le fue notificada a la petente, por edicto en puerta conforme a lo establecido en el artículo 94 de la Ley 38 de 2000, fijado el día 16 de mayo de 2018. (Visible a folio 31 del expediente)**

Ante tales hechos, y en atención que la presente acción contencioso administrativa de plena jurisdicción fue interpuesta por la Doctora Tania Franco, **el día 4 de abril de 2018, la solicitud de ajuste salarial fue efectuada el 4 de diciembre de 2017, habían transcurridos los dos meses sin que recayera decisión alguna, toda vez que fue dictada mediante Resolución DGAJ-47-**

2018 de 9 de mayo de 2018, por tales razones, se configuró el silencio administrativo alegado por la demandante para accionar la vía contencioso administrativa.

ANÁLISIS

Antecedentes

Ahora bien, sostiene el **licenciado Carlos López Fernández** que la **Universidad de Panamá** no le reconoció a su mandante, la doctora **Tania Franco**, en su condición de médico de dicha casa de estudios, la homologación de sus salarios de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Resolución No. 366 de 6 de mayo de 2013, y el Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social, y profesionales al servicio del Estado Agremiados y no Agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora (COMEMENAL), el día 16 de noviembre de 2015.

En ese sentido, alega el apoderado judicial de la actora que la señora Tania Franco, es doctora en medicina y cirugía titulada en la Universidad Latina de Panamá, desde septiembre de 2008, advierte que a partir del día 1 de julio de 2013, inició laborales como médico general en la Clínica de la **Universidad de Panamá**, hasta la fecha.

Considera que le aplica los ajustes salariales aprobados mediante **Resolución Administrativa No. 366 de 6 de mayo de 2013**, emitida por el Ministerio de Salud, y mediante Acuerdo entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social, y profesionales al servicio del Estado Agremiados y no Agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora (COMEMENAL), **suscrito el día 16 de noviembre de 2015**, sin embargo, ninguno de los dos ajustes se efectuó.

Problema jurídico

Con base a los antecedentes expuestos, se aprecia que la demandante según certificación de trabajo visible a foja 17, inició labores desde el 1 de julio de 2013 hasta la fecha, lo cual a su juicio se le otorgó la permanencia y el derecho al escalafón. Por consiguiente, le concierne a la Sala determinar la legalidad de la

negativa tácita de la solicitud, en razón de los cargos de violación invocados por la actora, **establecer si la doctora Tania Franco, tiene derecho de recibir ajustes de la Resolución No. 366 de 6 de mayo de 2013, y el Acuerdo entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social, y profesionales al servicio del Estado Agremiados y no Agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora (COMEMENAL), el día 16 de noviembre de 2015, en razón de los ajustes salariales y otros beneficios que estima tiene derecho.**

Marco doctrinal y legal

Es preciso, antes de adentrarnos al análisis del asunto, establecer los parámetros por los cuales se aplica el **principio de legalidad** que debe regir en toda la actuación pública, así como el marco jurídico legal que rige la actuación demandada.

En ese sentido, el autor **Roberto Dromi** en su obra titulada “Derecho Administrativo”, ha señalado que el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración. (Dromi, Roberto, Derecho Administrativo, 12 Edición, Ciudad Argentina-Hispania Libros-2009, página 1111)

Por su parte, el **Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa** en su obra “Tratado de Derecho Administrativo”, ha manifestado que “El principio de legalidad se estructura en el cabal sometimiento de la administración y de sus actos a las normas superiores –bloque de la legalidad- previamente proferidas como garantía ciudadana y para la estabilidad estatal. Debemos agregar a lo anterior, que la legalidad así entendida no es un simple presupuesto de la actuación administrativa; todo lo contrario, en nuestro concepto, la legalidad de los actos se

proyecta tanto en su procedimiento formativo como en la vigencia de los mismos. Se caracteriza de manera consecuente por su naturaleza previa, concomitante y subsiguiente a la manifestación del órgano administrativo." (Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, Cuarta Edición, Universidad Externado de Colombia, página 54)

Además, el **principio de legalidad** de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34, 35 y 36 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que establecen lo siguiente:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición...

Artículo 35. En las decisiones y demás actos que proferían, celebren, o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: La Constitución Política, las leyes o decretos con valor de Ley, y los reglamentos. ...

Artículo 36. 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. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos". (Lo resaltado es de la Sala Tercera)

Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es **garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y**

normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

A razón del principio de estricta legalidad que rige las actuaciones administrativas, este Tribunal examina la **Ley Orgánica de la Universidad de Panamá**, Ley 24 de 14 de julio de 2005, donde estipula en el artículo 3 que dicha entidad goza de **la autonomía universitaria** la cual le garantiza la libertad de cátedra, su gestión académica, **administrativa, financiera, económica y patrimonial**; así como la inviolabilidad de sus predios, su auto reglamentación, el **manejo de los recursos presupuestarios**, los fondos propios de autogestión y el derecho autogobernarse.

De igual forma, la precitada normativa señala que la **Universidad de Panamá** tiene la **facultad para organizar sus estudios, así como para designar y separar a su personal en la forma que se indique en esta Ley, y en el Estatuto Universitario.**

Por su parte el **Estatuto Universitario aprobado en el Consejo General Universitario No. 22-08 del 29 de octubre de 2008**, y sus modificaciones, establece en el artículo 5 que **la autonomía universitaria comprende la auto reglamentación**, que es el derecho de la Institución de **normar por su cuenta su organización y funcionamiento**, mediante la aprobación y modificación de su **Estatuto, reglamentos y acuerdos por los órganos de gobierno**, según la materia o asunto de su competencia.

En ese sentido, el artículo 19 de la **Ley Orgánica de la Universidad de Panamá**, y 29 del **Estatuto Universitario**, indican que el **Consejo Administrativo es el máximo órgano de gobierno de la Universidad de Panamá, en lo relacionado con los asuntos administrativos, presupuestarios, financieros, y patrimoniales de la institución, y con las actividades complementarias de producción material y de servicios.**

Cabe indicar que el artículo 31 del Estatuto Universitario estipula dentro de las funciones principales del **Consejo Administrativo**, las siguientes:

“Artículo 31. Las funciones principales del Consejo Administrativo son las siguientes:

- ...
- b) Salvaguardar el patrimonio universitario y acordar los proyectos para su acrecentamiento. ...
 - j) Absolver las consultas sobre asuntos administrativos y económicos formuladas por el Rector o por su intermediario, a solicitud de otras autoridades universitarias.
 - k) Desarrollar y aprobar las normas y procedimientos para la organización y ordenamiento de la estructura de recursos humanos en función de las necesidades de la Institución. ...”

Igualmente, el artículo 239 del Estatuto Universitario señala que el **personal administrativo se regirá por lo dispuesto en la Constitución Política de la República de Panamá, la Ley Orgánica, el presente Estatuto, y el Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo.**

Bajo este marco normativo, observa la Sala que el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá mediante el **Acuerdo No. 16-16 del 7 de septiembre de 2016, aprobó que la Universidad de Panamá acogiera la nueva escala salarial para Médicos, Odontólogo y Enfermeras adoptada según acuerdo entre el Ministerio de Salud, la Caja del Seguro Social y los gremios profesionales de la Salud, así las cosas, los Médicos, Odontólogo y Enfermeras, que laboran en la Universidad de Panamá a Tiempo Completo, se beneficiarían de lo dispuesto en la nueva escala salarial, y el pago de ese año se haría siempre y cuando haya disponibilidad financiera para poder asumirlo.**

Sin embargo, mediante **Resolución No. 9-27 SGP de 5 de julio de 2017, el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, derogó el Acuerdo No. 16-16 del 7 de septiembre de 2016, y dispuso:**

“... ”

CONSIDERANDO

...4. Las consecuencias de la aprobación 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 un

(sic) 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, a los docentes de mayor jerarquía en la Universidad de Panamá, lo que resulta incongruente con la naturaleza de la institución universitaria, pues, es reconocido de forma amplia, que en una institución de educación superior son –y deben ser– sus docentes quienes gozan de la escala salarial más alta.

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. ...” (Visible a fojas 46-47)

Siendo ello así, advierte el Tribunal que la demandante le solicitó a la Universidad de Panamá, el reconocimiento de ajustes salariales, el día 4 de diciembre de 2017, **estaba vigente lo dispuesto en la Resolución No. 9-27 SGP de 5 de julio de 2017, que estipula que dichos ajustes serán efectuados gradualmente, 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.**

Considerando lo antes expuesto, en relación a los cargos de infracción de la **Resolución Administrativa No. 366 de 6 de mayo de 2013**, a través de la cual el Ministerio de Salud homologó el Aumento General de Sueldo conferido por la Caja de Seguro Social de 1 de octubre de 2012, y **resolvió aprobar un aumento general de salario en el Ministerio de Salud, para los funcionarios de salud, administrativos del Ministerio de Salud, y aquellos que laboran en Patronatos;** advierte el Tribunal que en la parte motiva de dicho acto, se establece que la Junta

Directiva de la Caja de Seguro Social mediante Resolución No. 47, 016-2012 de 13 de septiembre de 2012, aprobó el Aumento General de Salario propuesto por el Director General de la entidad, para los funcionarios técnicos y administrativos de la Caja de Seguro Social, **el Ministro de Salud dispuso homologar dichos ajustes salariales para los funcionarios de salud, administrativos del Ministerio de Salud, y aquellos que laboran en Patronatos.**

De allí que, de la propia resolución alegada como infringida por la demandante, se desprende que el aumento general de salario aprobado por el Ministerio de Salud, **solo es aplicable para los funcionarios de salud, administrativos del Ministerio de Salud, y aquellos que laboran en Patronatos, sin incluir otra entidad pública.**

Por tales motivos, en virtud de los criterios establecidos en la misma Resolución Administrativa No. 366 de 6 de mayo de 2013, la Universidad de Panamá no tenía la obligación de ajustarle el salario de la doctora Tania Franco, toda vez que **este beneficio no le alcanza como funcionaria administrativa de dicha casa de estudio, aunado al hecho que el régimen administrativo que lo ampara, es el emitido por los órganos de gobierno como se indica en párrafos anteriores.**

Con respecto a los argumentos de violación del **Acuerdo suscrito entre el Ministro 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 (COMEMENAL),** fechado el día 16 de noviembre de 2015, hacemos las siguientes consideraciones:

En primer lugar, mediante el precitado Acuerdo se pactó que todos los profesionales de la Medicina y de la Odontología al servicio del Estado y el Gobierno Nacional se comprometen a la búsqueda de niveles de excelencia profesional y conjuntamente con las autoridades y la administración de salud, a brindar los servicios de salud con eficiencia, calidad y calidez en beneficio de la población asegurada y no asegurada, de allí que no existen escalas diferenciadas

134
131

entre médicos y odontólogos al servicio del Estado, incluidos los que gozan pensión de vejez que aún presten sus servicios de manera continua.

Asimismo, acuerdan las partes que los médicos veterinarios una vez cumplidos los términos del decreto ejecutivo 168 de 6 de octubre de 2014, se homologaran con los términos del presente acuerdo, y los médicos y odontólogos según al cuadro establecido en el artículo 13 del precitado Acuerdo, por tales motivos, la autoridad correspondiente deberá tomar las medidas necesarias para solucionar todos los casos en un plazo de no mayor de tres meses adicionales.

Ahora bien, el artículo 239 del Estatuto Universitario establece que el personal administrativo **se registrará por lo dispuesto en la Constitución Política de la República de Panamá, la Ley Orgánica, el presente Estatuto, y el Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo.**

De igual forma, el artículo 240 del **Estatuto Universitario** señala que, dentro de los derechos del personal administrativo de la Universidad de Panamá, entre otros, establecen, los siguientes:

- a) Contar con una remuneración justa, condiciones adecuadas para un rendimiento eficiente y medidas de protección que garanticen la integridad física y la seguridad personal durante el desempeño de sus labores;
- b) Los demás derechos que establezcan la Ley, el presente Estatuto, el Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo, los otros reglamentos universitarios, **y acuerdos de los respectivos órganos de gobierno de la Universidad de Panamá.**

En este punto cabe subrayar que sobre la **jerarquización de las normas**, Merlk y Kelsen han señalado que el vértice en la denominación asignada a la jerarquía de las normas positivas en vigencia lo tiene, en primer lugar, la Constitución, y, seguido de ella, las Leyes, aunque dentro de las mismas permita apreciar alguna superioridad en los Código –tales como el Judicial- que cuentan con aplicación general como supletorios de normas legales afines; luego los

135
136

Reglamentos –del Poder Ejecutivo o Judicial- y Decretos del Poder Ejecutivo; después las ordenanzas municipales y las resoluciones ministeriales; y, por último, las sentencias y resoluciones de carácter particular.

En razón de lo expuesto, con base a la jerarquización la Ley Orgánica de la **Universidad de Panamá**, reconoce los acuerdos siempre y cuando sean suscritos por **órganos de gobierno de la Universidad de Panamá**; y, en virtud a la **autonomía** de dicha casa de estudios tiene la facultad para organizar sus estudios, así como para designar y separar a su personal en la forma que se indique en esta Ley, y en el Estatuto Universitario.

Igualmente, es necesario recalcar que el derecho a recibir ajustes salariales contemplados en un acuerdo suscrito en beneficio de los profesionales de la salud a servicio del Estado, como en este caso, **la Sala ha señalado que los mismos son automáticos, porque deben estar sujetos a lo que establezca la Ley en sus respectivas entidades**

Así pues, se desprende de la parte motiva del precitado **Acuerdo** que el mismo fue suscrito frente a la solicitud de incremento salarial, y con el propósito de alcanzar una mejora en remuneración económica de los profesionales de la medicina al servicio del Estado, da como resultado el **reconocimiento de ajustes salariales a médicos y odontólogos de las Instituciones involucradas en el Sistema Público de Salud, y se dictan otras disposiciones para Médicos, Odontólogos y veterinarios.**

No obstante, tal medida estará sujeta a las posibilidades financieras de la institución, de allí que, a luz de la autonomía de la Universidad de Panamá se determinó negar el ajuste salarial requerido por la demandante, porque podría traer consecuencias en la estructura interna del manual Descriptivo de Clases y Cargos,

En consecuencia, se desestiman los cargos de ilegalidad del artículo 1 de la Resolución Administrativa No. 366 de 6 de mayo de 2013, y el Acuerdo suscrito entre el Ministro de Salud, la Caja de Seguro Social, y los Profesionales de la

136
137

medicina al servicio del Estado Agremiados y no Agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora (COMEMENAL), del 16 de noviembre de 2015.

Por consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la 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, dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el **licenciado Carlos López Fernández**, actuando en nombre y representación de **Tania Franco**, y niega el resto de las pretensiones.

Notifíquese;


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO

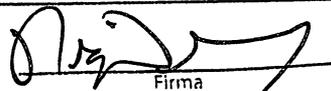

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 3 DE enero DE 2020

A LAS 3:00 p.m. DE LA tarde

A Proceder de la Administración


Firma