REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintiséis (26) de agosto de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, conoce de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, presentada por la Firma Forense MATOS ABOGADOS, en nombre y representación de **ELSA MARÍA BERNAL CONCEPCIÓN**, para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, al no dar respuesta a la solicitud formulada en concepto de cambios de categorías y bonos de productividad no cancelados, en que incurrió el **Ministerio de Obras Públicas**, y para que se hagan otras declaraciones.

La Acción comentada fue admitida mediante Resolución de 23 de julio de 2021 (fs. 44 del Expediente Judicial), enviándose con ello copia de la misma al Ministro de Obras Públicas, para que rindiera el Informe de Conducta de que trata el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, dentro del término de cinco (5) días y del

mismo modo, se corrió traslado al Procurador de la Administración para que, en igual término, expusiera sus descargos.

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.

La parte actora solicita, mediante Demanda visible a fojas 2-12 del Expediente Judicial, que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por Silencio Administrativo en que supuestamente incurrió el **Ministerio de Obras Públicas**, como consecuencia de no haber contestado la solicitud de reconocimiento y pago de sumas adeudadas a la señora **ELSA MARÍA BERNAL CONCEPCIÓN**, en concepto de cambios de categorías y bonos de productividad de los años 2009, 2010 y 2011.

Al respecto, las declaraciones que se solicitan en el Libelo contentivo de la Acción que nos ocupa, son las siguientes:

> "**PRIMERO**: Que es Nula, por Ilegal, la Negativa Tácita por Silencio Administrativa, del **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS** a la solicitud formulada para que se le reconozca y cancele a la señora **ELSA MARIA BERNAL CONCEPCIÓN,** con cédula de identidad personal No.8-136-903, el pago por la suma total de **SETENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS VEINTISIETE BALBOAS CON 93/100 (B/.72,427.93)**, en concepto de cambios de categorías y pago de bonos de productividad del año 2009, 2010 y 2011, devengados y no cancelados, que estipula la Ley 2 de 17 de enero de 1962; el Decreto de Gabinete No.87 de 16 de mayo de 1972; modificado por la Ley 25 de 28 de diciembre de 1982; el Acuerdo de 13 de octubre de 1986, Ley 53 de 22 de julio de 2003 y el Acuerdo de 24 de marzo de 2006, publicado en la Gaceta Oficial No.26087 del 21 de julio de 2008, suscrito por la Caja de Seguro Social, Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía y Finanzas, que aprueba la Escala Salarial para los Auxiliares y Técnicos de Enfermería en la República de Panamá.
>
> **SEGUNDO**: Que, a consecuencia de lo anterior, se condene al **ESTADO**, por conducto del **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS** a cumplir con su obligación de pagar los ajustes de categorías y bonos de productividad por la suma de **SETENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS VEINTISIETE BALBOAS CON 93/100 (B/.72,427.93)**, más los gastos del proceso, para que con ello se restablezca el derecho subjetivo estipulado en la Ley 2 de 17 de enero de 1962; el Decreto de Gabinete No.87 de 16 de mayo de 1972; modificado por la Ley 25 de 28 de diciembre de 1982; el Acuerdo de 13 de octubre de 1986, Ley 53 de 22 de julio de 2003 y el Acuerdo de 24 de marzo de 2006, publicado en la Gaceta Oficial No.26087 del 21 de julio de 2008, suscrito por la Caja de Seguro Social, Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía y Finanzas, que aprueba

la Escala Salarial para los Auxiliares y Técnicos de Enfermería en la República de Panamá.

TERCERO: Que se ordene al **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS** a hacer efectivo el pago en un término no superior a un (1) mes, contado a partir de la fecha en que quede ejecutoriada la sentencia respectiva".

II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

La Actora expuso que luego de haber aprobado el día 14 de febrero de 1964, el "curso de adiestramiento para Auxiliares de Enfermería", el 1 de julio de 1967, inició labores en la Caja de Seguro Social y tras dos (2) años del período de prueba fue acreditada por el Comité Nacional de Enfermería del Ministerio de Salud, el día 18 de julio de 1969, como Auxiliar de Enfermería.

Posteriormente, laboró en el **Ministerio de Obras Públicas (M.O.P.)**, del 15 de enero de 1985 hasta el mes de agosto de 2011, bajo el mismo cargo antes señalado, siendo que hasta agosto del año 2003 cumplió un horario de seis (6) horas diarias con salario mensual de TRESCIENTOS BALBOAS (B/.300.00); y, después de eso, trabajó en horario de ocho (8) horas el resto del tiempo indicado, sin recibir el salario correspondiente según la "Categoría, Grado y Años de Experiencia", pese a que sí se le hizo un ajuste.

Enfatizando que cuando ingresó al mencionado Ministerio, contaba ya con dieciocho (18) años de experiencia, agregó la Demandante que también tenía derecho a recibir el pago de un "incentivo" o "bonificación", según la Resolución No.41,166-2009-J.D. de 7 de abril de 2009, aprobada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, a razón de DOSCIENTOS BALBOAS (B/.200.00) anuales, en este caso correspondiente a los años 2009, 2010 y 2011.

Por último, la Promotora del Proceso que nos ocupa acotó que presentó al M.O.P su solicitud de reconocimiento y pago de las sumas antes descritas, el día 18 de septiembre de 2020, por lo que el término de dos (2) meses señalado en

los artículos 200, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio y 42 de la Ley 135 de 1943, se produjo el 18 de noviembre de 2020, al darse el silencio administrativo y la denegación tácita de tal petición, por lo cual, agotada así la vía gubernativa, quedó abierta la posibilidad para formalizar la Demanda bajo examen.

III. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS.

Las disposiciones legales que la Accionante considera transgredidas, son los artículos 9 de la Ley 2 de 17 de enero de 1962, 14 y 15 del Decreto de Gabinete N° 87 de 16 de mayo de 1972 y 6 de la Ley N° 53 de 22 de julio de 2003, al desconocerse los criterios de clasificación por categorías establecidos para los Auxiliares de Enfermería; así como el nivel y etapa correspondiente, según las funciones y años de servicios; igualmente, la obligación de incluir las partidas presupuestarias para costear los aumentos salariales; y, los ajustes por cambios de categorías (de la VI a la XIV, en este caso), respectivamente.

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.

El Ministro de Obras Públicas (M.O.P.), a través de la Nota DM-AL-1791-2021 de 2 de agosto de 2021, en contestación al Oficio No.1721 de 23 de julio de 2021, rindió el correspondiente Informe Explicativo de Conducta (Cfr. 46-47 del Expediente Judicial).

Refiriendo entonces que, la actual Demandante fue nombrada en ese Ministerio con el cargo de Auxiliar de Enfermería y que laboró del 15 de enero de 1985 al 26 de agosto de 2011, con salario de B/. 765.00, el requerido Jefe de Cartera dio cuentas que a **ELSA MARÍA BERNAL** se le contestaron dos (2) solicitudes que formuló los días 22 de abril de 2013 y 16 de octubre de 2017, en ambos casos relacionadas con el pago o cancelación de cambios de categoría, bonos de productividad y diferencias de salarios, solo que en la última incluyó

salarios caídos porque ya se había dado su destitución; que tales respuestas se le dieron por conducto de las Notas No. DM-AL-2596-2016 de 5 de diciembre de 2016 y No. DM-AL-430-18 de 20 de agosto de 2018, respectivamente, y que, en ambos casos no promovió ningún recurso a los que tenía derecho, por lo que se entendía terminado el Proceso.

Finalmente, acotó el Ministro, **el 18 de septiembre de 2020**, la señora **ELSA MARÍA BERNAL** presentó nuevamente la solicitud de pago de salarios por cambios de categoría y bonos de productividad de los años 2009 al 2011, "la cual se encuentra en trámite".

V. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador del Estado, mediante Vista No. 224 de 24 de enero de 2022 (fs. 60-73 del Expediente Judicial), contestó la Demanda negando todos los hechos que la sustentan y exponiendo las razones por las cuales solicita a la Sala desestimar los cargos de violación que argumenta la Actora, y se declare que no es ilegal la supuesta negativa tácita en la que incurrió el Ministerio Demandado.

De la Contestación ofrecida por el Procurador de la Administración, los siguientes extractos sintetizan su posición:

> "A juicio de esta Procuraduría, cada una de las respuestas dadas a la actora por la institución, viene a dejar en claro que el **Ministerio de Obras Públicas** siempre dio contestación a las peticiones formuladas por **Elsa María Bernal Concepción** en relación con cambios de categorías y bonos de productividad, y que ésta pretende le sean concedidos, no obstante, se advierte que la institución, le indicó a la prenombrada a través de **Notas N°DM-AL-2596 de 5 de diciembre de 2016 y la No. DM-AL-430-18 de 20 de febrero de 2018**, lo que pasamos a señalar:
>
> a) La Recurrente inició labores el 15 de enero de 1985, con un salario de B/.300.00 y ocupó una posición eventual, hasta el 1 de enero de 2003, que posteriormente pasó a una (sic) puesto permanente con un salario de B/.575.00 y con el título del caro según la estructura como Auxiliar de Enfermería VI;
>
> b) El análisis de los cambios de categorías de la recurrente, los realizó la Oficina Institucional de Recursos Humanos, desde el año 2003 hasta el 2011; sin embargo, los años que corresponden de 1985 a 2002,

no se tomaron en cuenta debido a que la actora tenía un cargo de naturaleza eventual;

c) Según los cálculos realizados por la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la entidad demandada, desde el año 2005 hasta el 2010, los salarios pagados a la prenombrada, fueron superiores al sueldo que debió recibir según la categoría que le correspondía, por lo que durante el mencionado período, hubo un excedente en los pago (sic) que se realizaron por un monto de cuatro mil ciento setenta y seis balboas (B/.4,176.00).

d) Que según los cálculos de cambio de categoría, solo se le adeudaba a la accionante, la suma única de seiscientos cuarenta y ocho balboas (B/.648.00), que correspondían a los años 2003 y 2004;

e) Que la entidad demandada no recibió de **Elsa María Bernal Concepción**, el título de Técnico o su equivalente para justificar el derecho de subir a la Categoría II como señala la Ley N°53 de 22 de julio de 2003; no obstante, la entidad ministerial le pagó a la ex funcionaria, salarios de Técnico de Enfermería basándose en la escala salarial que aparece en el Acuerdo de 24 de marzo de 2006, publicado en la Gaceta Oficial No.26087 del 21 de julio de 2008, suscrito por la Caja de Seguro Social, Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía y Finanzas, que aprueba la Escala Salarial para los Auxiliares y Técnicos de Enfermería en la República de Panamá, lo que nos indica que recibió un salario mayor al que correspondía;

f) En cuanto al bono de productividad, la actora nunca fue evaluada en cuanto a su desempeño y productividad; y,

g) Finalmente, con relación a los salarios caídos, el **Ministerio de Obras Públicas**, no ha recibido ninguna comunicación de carácter judicial de parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que haya ordenado reintegro ni mucho menos una orden judicial de pagar salarios caídos a favor de **Elsa María Bernal de Guevara** (Cfr. foja 3 y reverso, 19 y 20 del expediente de personal de la actora 3/3).

De lo expuesto, se infiere que las actuaciones llevadas a cabo por el **Ministerio de Obras Públicas** de manera alguna pueden ser entendidas como elemento configurador de una negativa tácita de la Administración, por silencio administrativo, y que, por otra parte, su declaratoria por parte del Tribunal en nada variaría el hecho de que, la entidad demandada ya respondió a cada una de las peticiones realizadas por **Elsa María Bernal de Guevara**, eliminando la posibilidad de que la situación controvertida en este proceso pueda ser modificada de acuerdo con lo que demanda la recurrente".

VI. DECISIÓN DE LA SALA.

Repasada la pretensión contenida en la Demanda y cumplido el procedimiento propio de esta clase de negocio Contencioso Administrativo, procede emitir las consideraciones del caso, a fin de determinar si el silencio administrativo demandado, debe ser declarado nulo, por ilegal o no, en atención a los cargos de violación alegados por la Demandante.

La acusación de la Actora se centra en la falta de contestación de su solicitud de reconocimiento y consecuente pago de incrementos y/o diferencias salariales y bonos o incentivos por productividad, que afirma derivados, tanto de los cambios de categoría a que tenía derecho como Auxiliar de Enfermería por razones de eficiencia, buena conducta comprobada y el tiempo de servicio prestado, como de los correlativos nombramientos por niveles y etapas según sus funciones y años de servicio, pues, considera que ello generó la negativa tácita por silencio administrativo del Ministerio de Obras Públicas, Entidad en la que laboró desde enero de 1985 hasta agosto de 2011.

Sin embargo, pese a que, el **Ministerio de Obras Públicas** tanto en la Certificación visible a folios 43 como en el Informe Explicativo de Conducta, consultable a fojas 46-47 (ambos del Expediente Judicial), alude expresamente a que "**se encuentra pendiente**" y "**en trámite**", respectivamente, la solicitud de fecha **18 de septiembre de 2020**, formulada por la señora **ELSA MARÍA BERNAL CONCEPCIÓN**, mediante Apoderada Judicial, inherente al reconocimiento y cancelación de ajustes de categorías y bonos de productividad, lo cierto es que, tal cual se expuso en ese mismo Informe de Conducta, la Institución requerida había dado respuesta ya, en dos (2) ocasiones distintas, a sendas y similares solicitudes que la misma señora **Bernal Concepción** había presentado los días **22 de abril de 2013** y **16 de octubre de 2017**.

En efecto, lo afirmado por el Ministro de Obras Públicas en el Informe que se viene mencionando, se corrobora a folios 38-40 del "EXPEDIENTE DE PERSONAL ELSA MARÍA BERNAL CONCEPCIÓN (128 FOJAS ÚTILES", en donde reposa la primera de las solicitudes antes referida, presentada por la Firma Forense Meléndez & Meléndez y Asociados, así como a fojas 4-5, 8, 10 y 24 del mismo Expediente de Personal, contentivas de documentos alusivos a la segunda de las peticiones en mención. Pero, más concretamente, constan las respuestas

que esta Entidad Pública ofreció mediante **Notas N° DM-AL-2596- 2016 de 5 de diciembre de 2016** (fs. 19-20 ídem) y **N° DM-AL-430-18 de 20 de febrero de 2018** (fs. 3 y reverso, ibídem).

Nótese que las mencionadas Notas, en ese mismo orden cronológico, en sus respectivos párrafos introductorios aluden expresamente al motivo de las solicitudes de la señora Bernal, así:

> "En respuesta a petición formulada por la firma forense MELENDEZ, MELENDEZ y ASOCIADOS, en su condición de apoderado (sic) judicial de la señora ELSA MARÍA BERNAL DE GUEVARA, con cédula de identidad personal N°8-136-903, **mediante la cual solicita el pago de cambios de categoría correspondiente a las etapas VIII y IX, más los pagos de los bonos de productividad del año 2009, 2010 y 2011, no cancelados por el Ministerio de Obras Públicas.**" (fs. 19 del Expediente de Personal).
>
> "En respuesta a su solicitud presentada el 16 de octubre de 2017, **mediante la cual solicita la cancelación de cambios de categorías, bonos de productividad** y el pago de salarios caídos por su destitución, tengo a bien comunicarle de acuerdo con información suministrada por la Licenciada Jessica Lagrotta, Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, a través de la nota OIRH-168-2018, calendada 19 de febrero de 2018, lo siguiente:" (fs. 3 del Expediente de Personal).
>
> (Todas las negritas son agregadas).

Significa entonces que la Institución sí se ocupó y estimó en el fondo, con anterioridad y en dos (2) ocasiones diferentes, la misma petición que, a través de la Demanda que inició el Proceso bajo estudio, se pretende hacer aparecer como desatendida e insatisfecha, o más bien denegada en su respuesta, aplicando la ficción jurídica del "silencio administrativo".

Sobre esta figura del silencio administrativo, conviene repasar su concepto y correcta interpretación. La Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, en los numerales 1 y 2 de su artículo 200, define claramente cuándo se configura el citado silencio como medio de agotamiento de la vía gubernativa y con ello, poder acudir ante la Sala Tercera en Demanda de Plena Jurisdicción, a saber:

149

"**Artículo 200.** Se considerará agotada la vía gubernativa cuando:

1. Transcurra el plazo de dos meses, sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad, siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa;

2. Interpuesto el recurso de reconsideración o apelación, señalados en el artículo 166, se entiende negado, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión sobre él;
...". (Subrayas agregadas)

Lo anteriormente expuesto alude a la falta de pronunciamiento (silencio) de una determinada autoridad o funcionario (administrativo), respecto de una petición o recurso que les atañe y que, por no recaer en el término de dos (2) meses, tiene el efecto de dar por negada dicha solicitud o el medio impugnativo, según se trate, considerando igualmente, por ello, cerrada la vía gubernativa.

En igual sentido, el numeral 104 del artículo 201 de la citada Ley 38 de 2000, define expresamente este fenómeno jurídico, de la manera que sigue:

"**Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

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." (Subraya la Sala)

Claro está, y valga la aclaración, que las normas abordadas desarrollan el concepto y los supuestos en que opera el denominado "silencio administrativo negativo", que es la regla general en nuestro medio, pues la misma Ley que se viene citando igualmente contempla esta figura en su modalidad genérica "positiva", pero supeditándola a que haya reserva legal en cada caso o, lo que es lo mismo, que la Ley aplicable así lo contemple expresamente (art. 157 Lex cit).

Ahora bien, más concordante con los numerales ya citados de los artículos 200 y 201 de la Ley 38 de 2000, el artículo 156 de la misma Excerta es del contexto que a continuación se transcribe:

> "**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." (Negritas subrayadas son de la Sala)

En sentido de lo anterior, deviene preponderante dejar en claro que, si bien el efecto procesal que produce el silencio administrativo negativo es habilitar la concurrencia ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues tiene la virtud de ser un medio de agotamiento de la vía gubernativa, la propia Ley lo permite bajo presunción de que la solicitud o recurso del potencial afectado han sido negados o desestimados, pero, esta presunción legal admite prueba en contrario ("iuris tantum") (ver arts. 201, numeral 77, de la Ley 38 de 2000 y 1104 del Código Civil).

Lo anterior significa que, aun producido el silencio administrativo queda pendiente de acreditarse si efectivamente la solicitud o el recurso de que se trate han sido o no efectivamente denegados y que tal denegación ha afectado Derechos subjetivos susceptibles de ser amparados mediante la correspondiente Acción de Plena Jurisdicción.

Dicho de otra forma, es importante recalcar que el silencio administrativo que se viene tratando no implica "*per se*" la nulidad y consecuente ilegalidad del

Acto Administrativo que se presume desfavorable a quien invocó esa supuesta falta de pronunciamiento, sino que lo que se entiende a partir de allí es que la respectiva solicitud ha sido negada y con ello se ha agotado la vía gubernativa, quedando así habilitada la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En el caso que nos ocupa, en principio, desde el punto de vista formal, parece haberse configurado la negativa tácita por silencio administrativo por el hecho de que, como ya se mencionó líneas antes, tanto la Certificación insertada a fojas 43 del Expediente Judicial, como el Informe de Conducta visible a folios 46-47 ídem, aludieron a que estaba pendiente de respuesta la solicitud de **18 de septiembre de 2020**, que se cita en la Demanda como objeto de la negativa tácita producida con dicho silencio.

Mas, como también se verificó del mismo Informe Explicativo de Conducta y de las pruebas ya repasadas a folios 3, 4-5, 8, 10,19-20, 24 y 38-40 del "EXPEDIENTE DE PERSONAL ELSA MARÍA BERNAL CONCEPCIÓN (128 FOJAS ÚTILES)", los requerimientos que esta última hizo en procura de que se le reconocieran y pagaran las sumas que reclamaba por los cambios de categoría y bonos de productividad, generadas por haber trabajado como Auxiliar de Enfermería en el Ministerio de Obras Públicas, que son los mismos que constituyen el objeto de esa solicitud de 18 de septiembre de 2020, fueron, atendidos, cada uno en su momento, mediante respuestas formales del citado Ministerio, contenidas en las **Notas N° DM-AL-2596- 2016 de 5 de diciembre de 2016** y **N° DM-AL-430-18 de 20 de febrero de 2018**.

Así, en la primera de esas contestaciones formales, específicamente la **Nota N° DM-AL-2596- 2016 de 5 de diciembre de 2016** (fs.19-20 del Expediente de Personal), que respondió a la solicitud de fecha 22 de abril de 2013, en su

momento hecha por la Firma Forense "Meléndez, Meléndez y Asociados" como apoderada de la señora ELSA BERNAL (fs. 38-40 del mismo Expediente), se señaló lo siguiente:

> "El análisis de los cambios de categorías que realizó la Oficina Institucional de Recursos Humanos, se hizo desde el año 2003 hasta el 2011. Los años anteriores, es decir, de 1985 al 2002, no se tomaron en cuenta debido a que la señora ELSA BERNAL DE GUEVARA era eventual.
>
> Según los cálculos de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del año 2005 al 2010, los salarios pagados a la señora BERNAL DE GUEVARA fueron superiores al salario que debió recibir según la categoría, por lo que durante ese periodo del 2005 al 2010, hubo un excedente de pago de salario por un monto de B/. 4,176.00.
>
> En base a los cálculos de cambios de categoría actualmente se le adeuda a la señora ELSA MARIA BERNAL DE GUEVARA la suma única de SESISCIENTOS CUARENTA Y OCHO BALBOAS CON 00/100 (B/.648.00), que corresponde a los años 2003 y 2004. Adjunto copia de la OIRH-673-2016 del 11 de mayo de 2016 y un anexo con cuadro de los cálculos". (Subrayas agregadas).

Del mismo modo, con relación a la posterior solicitud de la señora ELSA BERNAL, fechada 16 de octubre de 2017, en la segunda de las respuestas formales ofrecidas mediante **Nota N° DM-AL-430-18 de 20 de febrero de 2018** (fs. 3 y reversa del Expediente de Personal), se consignó lo que sigue:

> "Hasta el momento no hemos recibido de parte de la interesada el Técnico o su equivalente para justificar el derecho de subir de categoría II como señala la Ley No.53. Sin embargo, el Ministerio le pagó a la ex funcionaria, salarios de Técnica de enfermería (sic) basándonos en la escala salarial que aparece en la Gaceta Oficial, publicada el 21 de julio de 2008, lo que os indica recibió salario mayor que el que le (sic) correspondía.
>
> En cuanto al bono de productividad, la misma nunca fue evaluada en cuanto a su desempeño y productividad. Ya que según lo establecido en este tema debió lograr un puntaje de 80% sobre 100% al sumar los elementos contenidos en la evaluación.
>
> Adjuntamos cuadro detallado con el salario devengado y el salario por categoría de acuerdo al "Acuerdo de 24 de marzo de 2006, suscrito por la Caja de Seguro Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía y Finanzas, la Asociación Nacional de Enfermeras de Panamá y la Asociación Nacional de Practicantes, Auxiliares y Técnicos de Enfermería".

De la síntesis de estas dos (2) respuestas se puede extraer, como ya lo hizo el Procurador de la Administración en esta oportunidad, algunos aspectos

relevantes para el objeto de la Demanda que examinamos, los cuales se relacionan con el hecho de que, de los poco más de veintiséis (26) años de servicios (1985-2011) que prestó la Demandante, **ELSA MARÍA BERNAL**, en el Ministerio de Obras Públicas, sólo a partir del año 2003 fue que dejó de ocupar el cargo de Auxiliar de Enfermería bajo condición de "eventual" y por eso, los cálculos que se le hicieron para verificar lo que reclamaba, fueron considerados desde ese año en adelante; también que del año 2005 al 2010 se le pagaron salarios superiores a los que debió recibir según la categoría que le correspondía, lo que generó un excedente de cuatro mil ciento setenta y seis balboas (B/.4,176.00); igualmente, que los cálculos por cambios de categoría arrojaron que solo se le adeudaban seiscientos cuarenta y ocho balboas (B/. 648.00) de los años 2003-2004; y que, nunca fue evaluada en cuanto a desempeño y productividad, requisito para acceder a los bonos que en este concepto también reclamó.

En consecuencia, de lo expresado y de las constancias que reposan tanto en el Expediente Judicial como en el Administrativo, se observa que el Ministerio de Obras Públicas, en atención al Principio de Legalidad contenido, entre otros, en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, no estaba en la obligación de acceder a la petición de la Actora, por lo tanto, su negativa tácita por silencio administrativo no deviene en ilegal.

Vale la pena reiterar que, en contra de las dos (2) respuestas anteriores formuladas por el Ministerio de Obras Públicas a las solicitudes similares presentadas por la hoy Actora, esta no recurrió en la vía gubernativa y tampoco accedió a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

De modo que, las consideraciones precedentes conducen a esta Sala Tercera a concluir que no hubo omisión alguna de las normas que se estiman

vulneradas por la negativa tácita por silencio administrativo, en relación a la nueva solicitud que vino a formular **ELSA MARÍA BERNAL CONCEPCIÓN**.

VII. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, en el Proceso surtido con motivo de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta, en nombre y representación de **ELSA MARÍA BERNAL CONCEPCIÓN**, por la Firma Forense MATOS ABOGADOS, **DECLARA QUE NO ES NULA, POR ILEGAL**, la negativa tácita, por Silencio Administrativo, al no dar respuesta a la solicitud formulada en concepto de cambios de categorías y bonos de productividad no cancelados, en que incurrió el **Ministerio de Obras Públicas;** y, en consecuencia, **NIEGA** las demás declaraciones solicitadas por la prenombrada Demandante.

Notifíquese,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 15 DE Septiembre DE 20 22
A LAS 8:57 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 2778 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 12 de Septiembre de 20 22

SECRETARIA