



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, dieciséis (16) de octubre de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, actuando en nombre y representación de la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO**, ha presentado una Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción (**Demanda Corregida**), para que se declare nula, por ilegal, la Negativa Tácita, por Silencio Administrativo, en que supuestamente incurrió el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), al no dar respuesta a la solicitud de 22 de noviembre de 2021, y para que se hagan otras declaraciones.

I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

Tal y como se advirtió, la Acción Contencioso Administrativa, en estudio, está dirigida a que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declare nula, por ilegal, la Negativa Tácita por Silencio Administrativo, en la que incurrió

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), al no dar respuesta a la solicitud de 22 de noviembre de 2021.

Así las cosas, el apoderado judicial del demandante, manifestó que la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO**, prestó servicios en el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), de manera ininterrumpida desde el primero (1) de febrero de 2016, hasta el treinta y uno (31) de julio de 2021, desempeñando el cargo Asistente Administrativa, inicialmente en un horario de 8:00 a.m. a 4:00 p.m., durante tres (3) días a la semana, y posteriormente cinco (5) días a la semana, de lunes a viernes (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

Al respecto, indicó, que la citada Entidad formalizaba la relación jurídica de trabajo con la accionante, por medio de sucesivos Contratos de Servicios Profesionales. Señaló, que los contratos, inicialmente eran por el término de tres (3) meses y posteriormente por un periodo de seis (6) meses. Advierte que la citada Institución y su mandante suscribieron un total de quince (15) Contratos de Servicios Provisionales, mientras duró el vínculo laboral (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

Sostiene, además, que la mencionada relación jurídica, desde su inicio, se dio de manera ininterrumpida hasta su terminación; es decir, el día treinta y uno (31) de julio de 2021, de modo, que se mantuvo estable, permanente e ininterrumpida por más de cinco (5) años (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

En el marco de lo indicado, señaló que la Institución demandada, le adeuda la suma de mil quinientos ocho balboas con cinco centésimos (B/.1,508.05) en concepto de vacaciones, pues, el pago que recibió no cubrió la totalidad de las mismas (Cfr. foja 41 del expediente).

Por otro lado, expresó que el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), en infracción de la Ley, también le adeuda el pago de las partidas del Décimo Tercer Mes, generados durante la relación

jurídica, siendo esta suma de cuatro mil quinientos cuarenta y cinco balboas con cuarenta y cinco centésimos (B/.4,545.45), computados sobre los salarios devengados (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

A su vez, advirtió que la Institución demandada, le debe la suma de novecientos sesenta y un balboas con cincuenta centésimos (B/.961.50), prestación que se computó con base al último salario que devengó, siendo el mismo de ochocientos balboas (B/.800.00) (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

En torno a lo mencionado, la parte actora aduce lo siguiente:

“ ...

DÉCIMO CUARTO: En consecuencia, de lo expuesto en los hechos precedentes, el CONSEJO INTERINSTITUCIONAL DE CERTIFICACIÓN BÁSICA DE ENFERMERÍA (CICDE), está obligado conforme a la Ley, a cancelarle a mi representada el importe adeudado, que asciende a la suma de **SIETE MIL QUINCE BALBOAS (B/.7,015.00)**, en concepto de DIFERENCIA DE VACACIONES ENTERAS Y PROPORCIONALES ADEUDADAS; DÉCIMO TERCER MES ENTEROS Y PROPORCIONALES Y LA PRIMA DE ANTIGUEDAD, monto desglosado así: DIFERENCIA DE VACACIONES: MIL QUINIENTOS OCHO BALBOAS CON CINCO CENTÉSIMOS (B/.1,508.05); DÉCIMO TERCER MES ENTEROS Y PROPORCIONALES: CUATRO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO BALBOAS CON CUARENTA Y CINCO CENTÉSIMOS (B/.4,545.45) y PRIMA DE ANTIGUEDAD: NOVECIENTOS SESENTA Y UN BALBOAS CON CINCUENTA CENTÉSIMOS (B/.961.50).

DÉCIMO QUINTO: Que, ante la falta de pago de las prestaciones reclamadas, por parte de la autoridad nominadora, mi mandante por medio del suscrito, presentó el día **veintidós (22) de noviembre de 2021**, formal SOLICITUD dirigida a la PRESIDENTE del CONSEJO INTERINSTITUCIONAL DE CERTIFICACIÓN BÁSICA DE ENFERMERÍA (CICDE), en el cual se solicitaba expresamente se le hiciera efectivo a mi representada, el pago de las mencionadas prestaciones.

...” (Cfr. fojas 41-42 del expediente judicial).

En este contexto, expresó que sobre la Solicitud o Petición interpuesta el 22 de noviembre de 2021, por la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO**, ante el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), no recayó decisión alguna en el término de dos (2) meses

contados desde la fecha de su interposición; por lo tanto, debe presumirse negada tácitamente, pues, además, presentó, en diversas ocasiones, peticiones requiriendo a la Entidad acusada, información sobre la referida solicitud (Cfr. foja 42 del expediente judicial).

En ese sentido, se indicó que la solicitud impetrada es para que: *“...se le cancelara la DIFERENCIA DE VACACIONES ENTERAS Y PROPORCIONALES ADEUDADAS; DÉCIMO TERCER MES ENTEROS Y PROPORCIONALES y la PRIMA DE ANTIGÜEDAD...No obstante lo anterior, y a pesar de ser reiteradas las solicitudes en tal sentido, mi representada jamás recibió contestación de parte de la autoridad nominadora en ningún sentido, ni las copias autenticadas que requería, les fueron expedidas”* (Cfr. foja 42 del expediente judicial).

II. NORMAS QUE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

En atención a lo expresado, la recurrente consideró como normas conculcadas, las siguientes:

A. Los artículos 3 (numeral 3) y 6 de la Ley 43 de 21 de julio de 2004, modificada por la Ley 32 de 3 de junio de 2008, *“Que reglamenta la Ley 43 de 21 de julio de 2004, Del Régimen de Certificación y Recertificación de los Profesionales, Especialistas y Técnicos de las Disciplinas de la Salud”* donde se establece la definición de Consejos Interinstitucionales de Certificación, y la periodicidad de los procesos de certificación de competencia profesional y técnica básica (Cfr. fojas 43-44 del expediente judicial).

En cuanto a la conculcación aducida del numeral 3 del artículo 3 de la referida excerta, referente a los Consejos Interinstitucionales de Certificación, se señaló que la labor académica y profesional de la citada Entidad, así como la ética y la buena fe se ve cuestionada al adoptar la postura de no cancelar las prestaciones que por Derecho y Justicia le corresponde a la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO** (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

Por su parte, y respecto del artículo 6 de la mencionada excerta, se indicó que ha sido infringido de forma directa por comisión, pues, a su juicio, al no reconocérsele su Derecho subjetivo de percibir sus prestaciones, constituye una conducta que desdice la imagen que debe irradiar esa Institución, pues, la accionante, siempre cumplió con sus obligaciones laborales, por lo que, le correspondía a la Autoridad Nominadora demandada, reconocer el pago íntegro de las prestaciones a que tiene Derecho, sin la necesidad de tener que esperar que se le cumplan con tal obligación (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

B. Los artículos 2 (numeral 44), 96, 98, 138 (ordinal 7) y el artículo 140 (modificado por la Ley 241 de 13 de octubre de 2021), del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 *“Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”*, que en ese orden se refieren a la definición de servidor público; el derecho a vacaciones; prima de antigüedad; el término para la cancelación de las vacaciones vencidas en caso de retiro o de terminación de la función pública, y los beneficios de los servidores públicos (Cfr. foja 11-13 del expediente judicial).

En torno al numeral 44 del artículo 2 de la excerta citada, refirió la activadora judicial que, dado el carácter público de la Entidad demandada, mantenía la calidad de servidora pública, por lo tanto, el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), tenía la obligación de reconocerle sus derechos adquiridos, toda vez que, prestó servicio en esa Institución, teniendo el carácter de patrón o empleador (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

A su vez, al argumentar la conculcación de los artículos 96, 98, 138 (ordinal 7) y el artículo 140, del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, expresó, medularmente que, por su condición de servidora pública que prestó servicio en esa Institución desde el 1 de febrero de 2016 al 31 de julio de 2021, la Entidad acusada, debió cancelarle las prestaciones referentes a las Vacaciones que le

corresponden, así como la respectiva Prima de Antigüedad (Cfr. foja 44-48 del expediente judicial).

Advirtió que, la Ley reconoce el efecto retroactivo de la Prima de Antigüedad, con independencia si el servidor público es permanente, transitorio o contingente, o de Carrera Administrativa (Cfr. foja 46 de expediente judicial).

En el marco de lo señalado, sostiene la activadora judicial, que tiene el Derecho a que se le cancelen la vacaciones y demás prestaciones que se le adeudan, por razón de la relación jurídica que mantiene con el ente demandado, solicitudes que han sido negadas por silencio administrativo, pues, de manera arbitraria y sin ninguna justificación no se le han reconocido las Vacaciones, Décimo Tercer Mes y la Prima de Antigüedad (Cfr. foja 48 del expediente judicial).

C. El artículo primero de la Ley 52 de 16 de mayo de 1974 (modificado por la Ley 133 de 31 de diciembre de 2013), *“Por la cual se instituye el Décimo Tercer Mes para los servidores públicos”*. (Cfr. fojas 46-47 del expediente judicial).

Por su parte, en cuanto a la prestación del Décimo Tercer Mes, indicó, que la Institución acusada jamás hizo efectivo el pago de ese Derecho, a pesar de mantener una relación jurídica con el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE) y ser un Derecho subjetivo adquirido (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

D. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que señala que todas las actuaciones en las entidades públicas se regirán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

Aduce la accionante, que la Acto Administrativo acusado, ha conculcado el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, pues, la negativa tácita transgrede los Principios anunciados en la citada disposición, ya que no se dio un estricto

apego al Principio de Legalidad y el Debido Proceso, toda vez que, las prestaciones solicitadas debieron ser resueltas de manera favorable; es decir, reconocidos por la Entidad demanda (Cfr. foja 48 del expediente judicial).

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDO.

A foja 35 del Expediente judicial, figura el Informe Explicativo de Conducta, rendido por la Institución demandada, referente a negativa tácita, por silencio administrativo, aducido por la accionante, y en el que señaló, lo siguiente:

“ ...

Acuso recibo de su Oficio No.1094 fechado el 24 de mayo del mes en curso, y en consecuencia en atención a su contenido, hacemos constar que la actuación de buena fe y en estricto Derecho, el Tercer Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (C.I.C.D.E.), no ha incurrido en negativa tacita en respuesta a la solicitud del 22 de noviembre de 2021 del apoderado de Xiomara Julio de Aparicio. Por las siguientes acotaciones en mención:

- Xiomara Julio de Aparicio, jubilada de la Caja del Seguro Social, en la Facultad de Enfermería de la Universidad de Panamá; por consiguiente, se le contrató periódica y temporalmente sus servicios; remunerando sus honorarios puntualmente conforme a los contratos de Servicios Profesionales de mutuo acuerdo sin deducciones fiscales ni contribuciones a la seguridad social. Por ende, su último contrato vencido terminó el 31 de julio de 2021. Con una compensación definitiva de mutuo acuerdo por sus servicios prestados. Aportamos copia autenticada del contrato en mención

- **Vencido el Contrato de Servicios Profesionales; tres meses y 22 días**, el apoderado judicial Leonardo Pineda Palma, presenta **solicitud fechada el 22 de noviembre de 2021** antagónica e infundada, improcedente, extemporánea y contrario a la buena fe de los Miembros del C.I.C.D.E que se reúnen periódicamente; Caja del Seguro Social, Ministerio de Salud, Universidades Particulares, Asociación de Enfermeras de Panamá y la Universidad de Panamá. No Obstante, acto seguido se contacta al apoderado judicial en mención vía red social mediante **mensajes de chat registrados** para abordar el contenido de la pretensión, aludiendo en subterfugio que no disponía de tiempo, manteniendo al C.I.C.D.E. en vilo y en interés de tratar el asunto.

- Cabe resaltar que el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (C.I.C.D.E.), no maneja,

ni realiza gestión con fondos del Estado, sus ingresos son por autogestión.

- Aportamos informe de Contador Público Autorizado, donde se certifica movimiento contable entre C.I.C.D.E. y la señora Xiomara Julio de Aparicio; donde no se le realizó (Sic), ningún tipo de deducción, entre otros pagos.

...” (Cfr. fojas 54-55 del expediente judicial).

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 491 de 12 de abril de 2023, el representante del Ministerio Público solicitó, a los Magistrado que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, se sirvan a declarar que no es ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), al no dar respuesta a la solicitud presentada al día 22 de noviembre de 2021, y, por lo tanto, se desestimen las demás pretensiones formuladas por la recurrente, así como el Derecho invocado en el presente caso.

Al respecto, advirtió que los Consejos Interinstitucionales de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), son organismos de carácter científico, técnico y académico, que pueden elaborar y aprobar sus propios reglamentos, gestionar sus propios reglamentos, y no se encuentran adscritos a alguna Institución, aun cuando el Ministerio de Salud, como rector de la materia ejerce vigilancia sobre los procesos que llevan a cabo (Cfr foja 99 del expediente judicial).

Asimismo, indicó, que si bien los citados Consejos brinda un servicio de carácter público; sin embargo, no son dependencias ni están categorizados como una Entidad autónoma o semiautónoma (Cfr. foja 100 del expediente judicial).

Expresó, además, que los Consejos Interinstitucionales de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), no están “...claramente estos sujetos al presupuesto general del Estado, ni tampoco cuentan con una estructura de

personal aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas” (Cfr. foja 100 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, señaló el Representante del Ministerio Público, que tal y como era contratada la señora Xiomara Julio de Aparicio, por parte del Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), se puede inferir que la relación jurídica existente, estaba amparada, en todo caso, por las normas del Código de Trabajo, y no así, por las disposiciones contempladas en el Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, aludida, pues, esta no era servidora pública (Cfr. foja 100 del expediente judicial).

V. 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.

5.1 COMPETENCIA DE LA SALA

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la Acción Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO**, a través de apoderado judicial, 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 No.135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No.33 de 1946.

5.2 LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA

En el caso que nos ocupa, la demandante es una persona jurídica que comparece en defensa de sus intereses, en contra de la negativa tácita, por Silencio Administrativo, supuestamente incurrida por el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), al no dar respuesta a la solicitud de 22 de noviembre de 2021, para el reconocimiento de derechos que considera

le asisten, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la Acción examinada.

Por su lado, el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), ente, que de conformidad con la Ley 43 de 21 de julio de 2004, constituye uno de los Consejos destinados para la certificación de competencias profesionales y técnicas básicas de las disciplinas de la salud, y que de acuerdo a la actora, incurrió en la referida negativa tácita por Silencio Administrativo con relación a la Solicitud formulada, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el Proceso Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción, bajo estudio.

Ahora bien, tal y como se puede apreciar, la actora a través de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, **corregida**, que se analiza, pretende que la Sala Tercera, declare nula, por ilegal, la negativa tácita por Silencio Administrativo, en la que incurrió el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), al no dar respuesta a su solicitud formulada el día 22 de noviembre de 2022, luego de haber transcurrido dos (2) meses después de sus interposición.

La accionante, a través de la citada solicitud, reclama un importe de diferencia de Vacaciones enteras y proporcionales, así como el Décimo Tercer mes y la Prima de Antigüedad a las que aduce tiene Derecho, en virtud de la relación laboral que mantenía con el mencionado Consejo, y que la fecha no ha sido respondida.

En este contexto, observa esta judicatura, que la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO**, es del criterio que el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), está obligado conforme a la Ley, a cancelarle el importe adeudado, que asciende a la suma de siete mil quince balboas (B/.7,015.00), desglosados de la siguiente manera:

- **Diferencia de Vacaciones:** mil quinientos ocho balboas con cinco centésimos (B/.1,508.05);
- **Décimo Tercer Mes enteros y proporcionales:** cuatro mil quinientos cuarenta y cinco balboas con cuarenta y cinco centésimos (B/.4,545.45); y
- **Prima de Antigüedad:** novecientos sesenta y un balboas con cincuenta centésimos (B/.961.50).

Ahora bien, la situación en estudio, tiene su génesis en la relación laboral que existía entre el mencionado Consejo Interinstitucional y la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO**, y que, de conformidad con el caudal probatorio contenido en el Expediente, se deduce que se mantuvo ininterrumpida desde el primero (1) de febrero de 2016, hasta el treinta y uno (31) de julio de 2021, desempeñando el cargo Asistente Administrativa. Lo anterior, tiene como fundamento los quince (15) Contratos por Servicios Profesionales suscritos entre las partes, visibles de fojas 120 a 164 del Infolio.

Es menester indicar, que la accionante alegó como normas infringidas los artículos 3 (numeral 3), y 6 de la Ley 43 de 21 de julio de 2004; los artículos 2 (numeral 44), 96, 98, 138 (ordinal 7) y 140 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994; el artículo primero de la Ley 52 de 16 de mayo de 1972 y el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

En torno a lo anterior, el concepto de infracción de las citadas disposiciones, giran medularmente, en torno a que, a juicio de la accionante, el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), es un ente de Derecho Público, y, por lo tanto, la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO**, al laborar en dicho Consejo, tenía la calidad de servidora pública, y que la Entidad demandada está en la obligación de reconocerle y pagarle sus prestaciones adquiridas de Vacaciones, Décimo Tercer Mes, así como la Prima de Antigüedad.

En término de lo expresado, aprecia la Sala, que la discusión radica en la posible configuración del fenómeno conocido como Silencio Administrativo en la que aduce la accionante, incurrió el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), al no dar respuesta a la solicitud de 22 de noviembre de 2021. Así las cosas, y para lograr una mejor aproximación al tema en estudio, esta Judicatura cree necesario, antes de tomar una Decisión en torno al debate jurídico planteado, hacer algunas acotaciones en cuanto al Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), como uno de los Consejos destinados para la certificación de competencias profesionales y técnicas básicas de las disciplinas de la salud, de conformidad con la Ley 43 de 21 de julio de 2004.

En ese orden de ideas, se torna indispensable determinar la naturaleza jurídica de los Consejos Interinstitucional de Certificación Básica, así como su funcionabilidad, aspectos que están contemplados en la precitada Ley 43 de 2004, modificada por la Ley 32 de 2 de junio de 2008, publicada en la Gaceta Oficial No.26054 de 4 de junio de 2008.

Así las cosas, el artículo 3 de la referida Ley 43, entra a definir, entre otras cosas, los conceptos de "*Consejos Interinstitucionales de Certificación*", y el de "*Certificación de Competencia Profesional y Técnica*". Veamos.

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, los siguientes términos se definen así:

... 3. Consejos Interinstitucionales de Certificación. Organismos de carácter científico, técnico y académico, responsables de planificar, organizar, integrar, controlar y dirigir los procesos de certificación de los profesionales, especialistas y técnicos de las ciencias de la salud, de acuerdo con la presente Ley y su reglamento, y con autonomía para aprobar y administrar los instrumentos de evaluación para la comprobación satisfactoria de la competencia profesional y técnica.”

1. Certificación de Competencia Profesional o Técnica: Proceso mediante el cual los profesionales, especialistas y técnicos de la salud, panameños y extranjeros, de acuerdo con la legislación vigente, confirman

aprobación satisfactoria de la competencia profesional o técnica al demostrar los conocimientos académicos, éticos, científicos, técnicos, actitudes, habilidades y destrezas necesarias para el adecuado ejercicio en sus respectivos campos.”

Aunado a lo anterior, en el artículo 8 de la Ley 43 de 21 de julio de 2004, se establecen las funciones de los citados Consejos Interinstitucionales, y entre estos están, *“elaborar y aprobar sus reglamentos”; “diseñar, aprobar, administrar y aplicar los instrumentos de evaluación para la comprobación satisfactoria de la competencia profesional y técnica”, así como “elaborar y aprobar su presupuesto de funcionamiento, así como gestionar la consecución de fondos”.*

Conforme al análisis de la legislación vigente que guarda relación con los Consejos Interinstitucionales de Certificación Básica, podemos indicar, que el artículo 4 de la citada Ley, advierte que, el Estado es el garante de la salud de la población a través el Ministerio de Salud, y ésta como entidad rectora de las políticas de salud, apoyará y vigilará la realización, sin discriminación alguna, del proceso de certificación y de recertificación.

Así las cosas, el artículo 7 de la Ley 43 de 2004, establece la composición de cada Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de las profesiones y carreras técnicas de las ciencias de la salud, en donde se advierte que deberá estar integrado por un mínimo de siete (7) miembros profesionales idóneos de la especialidad. La citada disposición lo enumera de la siguiente forma:

- “1. Un representante del Ministerio de Salud.
2. Un representante de la Caja de Seguro Social.
3. Tres profesores regulares de la facultad o escuela respectiva de la Universidad de Panamá o de la universidad oficial que ofrezca en forma exclusiva la carrera.
4. Un profesor regular escogido entre las universidades particulares, reconocidas por la Universidad de Panamá, que impartan la disciplina respectiva.
5. Un representante del colegio o la asociación respectivo.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes the need for transparency and accountability in financial reporting.

2. The second part of the document outlines the various methods and techniques used to collect and analyze data. It highlights the importance of using reliable sources and ensuring the accuracy of the information gathered.

3. The third part of the document focuses on the interpretation and analysis of the collected data. It discusses the various statistical and analytical tools used to identify trends and patterns in the data.

4. The fourth part of the document discusses the importance of communication and reporting. It emphasizes the need for clear and concise communication of the findings and conclusions of the study.

5. The fifth part of the document discusses the importance of ethical considerations in research. It highlights the need for researchers to adhere to ethical standards and to be transparent about any potential conflicts of interest.

6. The sixth part of the document discusses the importance of ongoing monitoring and evaluation. It emphasizes the need for researchers to regularly assess the progress of their work and to make adjustments as needed.

7. The seventh part of the document discusses the importance of collaboration and teamwork. It highlights the need for researchers to work together and to share their knowledge and resources.

8. The eighth part of the document discusses the importance of staying up-to-date on the latest research and developments in the field. It emphasizes the need for researchers to continue to learn and to grow in their profession.

9. The ninth part of the document discusses the importance of maintaining a professional and ethical reputation. It highlights the need for researchers to be honest, transparent, and to adhere to the highest standards of conduct.

10. The tenth part of the document discusses the importance of contributing to the field and to society. It emphasizes the need for researchers to share their findings and to use their knowledge to make a positive impact on the world.

La presidencia de cada uno de estos Consejos será rotativa entre cada uno de los organismos representados y por el periodo de un año.”

Indicado lo anterior, resulta necesario mencionar, que efectivamente, cada uno de los Consejos Interinstitucional de Certificación Básica, de conformidad con la Ley 43 de 2004, **ejecutan una función pública**, que es, expedir la Certificación de Competencia Profesional o Técnica de las disciplinas de la salud, pues, tal como lo expresa el artículo 6 de la excerta citada, estos Procesos de Certificación se deberán realizar, como mínimo, tres (3) veces al año o atendiendo la solicitud de los interesados, expresando, además que: **“...estarán a cargo del Consejo Interinstitucional de Certificación Básica correspondiente”**.

Puede verse entonces, que el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería, es un organismo **autónomo regulado** por la ley 43 de 21 de julio de 2004 *“Del Régimen de Certificación y Recertificación de los Profesionales, Especialistas y Técnicos de las disciplinas de la salud”*, modificada por la Ley 32 de 3 de junio de 2008, y reglamentada por el Decreto Ejecutivo No. 373 de 16 de noviembre de 2006. Para lo expresado, basta con analizar la definición de *“Consejos Interinstitucionales de Certificación”*, contemplada en el artículo 3 de la referida Ley, cuando advierte, entre otras cosas, que son Organismos con autonomía en las decisiones de su competencia.

Aunado a lo dicho, resulta plausible señalar, que, entre las funciones de los Consejos Interinstitucionales de Certificación Básica, están resolver los Recursos de Reconsideración que son presentados, expresándose en el artículo 8 (numeral 11) de la Ley, que: *“La decisión de este recurso agota la vía gubernativa”*. Por lo expresado, podemos colegir, que el ejercicio legal para la que están facultados los Consejos Interinstitucionales, conlleva una función

pública en cuanto a la Certificación de Competencia Profesional o Técnica que expiden.

Aclarado lo anterior, observa la Sala que la primera discusión en la Acción en estudio, gira en torno a la configuración del fenómeno conocido como Silencio Administrativo, en este caso, supuestamente a favor del recurrente, cuando señala que el citado Consejo, no dio respuesta a su solicitud de 22 de noviembre de 2021.

En este contexto, la activadora jurisdiccional requirió a la Entidad demandada, a través de los escritos de 14 y 24 de febrero y 10 de marzo de 2023, le certificara si la referida solicitud de 22 de noviembre de 2022, había sido resuelta (Cfr. fojas 24-26 del expediente judicial).

Vale la pena reiterar, que el Silencio Administrativo aducido, es como consecuencia, que el citado Consejo, no dio respuesta a la solicitud de 22 de noviembre de 2022 y, por lo tanto, no accedió al pago de las prestaciones de manera debida, adeudándole, a su juicio, a la suma de “...**SIETE MIL QUINCE BALBOAS (B/.7,015.00)**, en concepto de *DIFERENCIA DE VACACIONES ENTERAS Y PROPORCIONALES ADEUDADAS; DÉCIMO TERCER MES ENTEROS Y PROPORCIONALES Y LA PRIMA DE ANTIGUEDAD, monto desglosado así: DIFERENCIA DE VACACIONES: MIL QUINIENTOS OCHO BALBOAS CON CINCO CENTÉSIMOS (B/.1,508.05); DÉCIMO TERCER MES ENTEROS Y PROPORCIONALES: CUATRO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO BALBOAS CON CUARENTA Y CINCO CENTÉSIMOS (B/.4,545.45) y PRIMA DE ANTIGUEDAD: NOVECIENTOS SESENTA Y UN BALBOAS CON CINCUENTA CENTÉSIMOS (B/.961.50)*” (Cfr. foja 41-42 del expediente judicial).

En ese sentido, el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), en su Informe Explicativo de Conducta, expresó que **no** se había configurado el Silencio Administrativo, alegando que a la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO**, “...se le *contrató periódica y*

temporalmente sus servicios; remunerando sus honorarios puntualmente conforme a los contratos de Servicios Profesionales de mutuo acuerdo sin deducciones fiscales ni contribuciones a la seguridad social...” “...Con una compensación definitiva de mutuo acuerdo por sus servicios prestados...” (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

En el marco de lo mencionado, la doctrina, en cuanto al concepto de Silencio Administrativo, 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.”*¹

A su vez, 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 originen actos recurribles ante esta jurisdicción, que ante ella se articulen por considerar la existencia de un Derecho Subjetivo lesionado.

Así las cosas, cabe mencionar lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que 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,

¹ **PENAGOS**, Gustavo. El Silencio Administrativo, valor jurídico de sus efectos. Segunda Edición.

tendientes a proferir la decisión que corresponda.” (Lo resaltado es del Sustanciador)

Lo establecido en la citada norma, ilustra las situaciones en las que pudiese configurar el Silencio administrativo negativo, así como para 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.

En ese sentido, debemos recordar que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, en su artículo 200 (numeral 2), establece el Silencio Administrativo como medio de agotamiento de la vía gubernativa, para así poder acudir a la Sala Tercera en Demanda de Plena Jurisdicción, una vez transcurra el plazo de dos (2) meses, sin que recaiga decisión alguna sobre el Recurso de Reconsideración o Apelación interpuesto ante la entidad.

A su vez, el glosario de la Ley 38 de 2000, define en el artículo 201 (numeral 104) la figura jurídica del “silencio administrativo”, conceptualizándolo como el *“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.”*

En este orden de ideas, de conformidad con el análisis previo y con las piezas procesales, esta Superioridad observa que la actora a través de su apoderado legal, presentó el 22 de noviembre de 2022, ante el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), una solicitud denominada: *“XIOMARA JULIO DE APARICIO SOLICITA EL PAGO DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS A QUE TIENE DERECHO PRODUCTO DE LA RELACIÓN JURÍDICA QUE MANTUVO CON EL CONSEJO INTERINSTITUCIONAL DE CERTIFICACIÓN BÁSICA DE ENFERMERÍA (CICDE)”* (Cfr. foja 19-23 del expediente judicial).

De lo indicado, se colige que una vez transcurrido el plazo de los dos (2) meses establecidos en la Ley, sin que el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE) contestara la mencionada solicitud, se configuró el Silencio Administrativo negativo, tal y como lo ha sostenido esta Corporación de Justicia al referirse en los siguientes términos:

“...importa apuntar que sobre el silencio administrativo esta Corporación ha sido reiterativa señalando que para que se pueda alegar se requiere haber esperado dos meses por la decisión de la Administración a la solicitud hecha y, si transcurrido ese lapso, la Administración no se ha pronunciado el peticionario cuenta con un plazo perentorio de dos meses para presentar su demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción a fin de obtener la reparación de un derecho subjetivo que considera lesionado por la negativa tácita del ente gubernativo.

...”²

La jurisprudencia ha manifestado, además, que el Silencio Administrativo es un fenómeno jurídico al cual la Ley le otorga el efecto procesal de hacer viable una acción ante lo contencioso-administrativo, cuando la Administración no responda a los recursos o peticiones que, ante ella, articule un particular que considera que se le ha agraviado un Derecho subjetivo. (Cfr. fallos de 17 de marzo de 2006 y 2 de agosto de 2011)

² Sentencia de 4 de octubre de 2010. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

Desde esta perspectiva, es claro que la Institución demandada no dio respuesta a la solicitud formulada por la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO**, pues, transcurrido el término para su contestación no emitió pronunciamiento alguno, lo cual, visto desde la óptica del administrado es razón suficiente para demandar en sede judicial, como en efecto se hace, toda vez que, la demandante no tenía certeza que fuera a ser cubierto el Derecho reclamado.

Sin perjuicio de lo expuesto, y en cuanto a las reclamaciones de los Derechos adquiridos anunciados por la accionante, esta Superioridad aprecia, que la Entidad acusada, al emitir su Informe Explicativo de Conducta, expresó, entre otras cosas, que: *"... se le contrató periódica y temporalmente sus servicios, remunerando sus honorarios puntualmente conforme a los contratos de Servicios Profesionales de mutuo acuerdo sin deducciones fiscales ni contribuciones a la seguridad social. Por ende, su último contrato vencido terminó el 31 de julio de 2021"* (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, la Sala advierte que la relación jurídica (laboral) existente entre la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO** y el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), se determinó a través de *"Contrato de Servicios Profesionales"*, de conformidad con los 15 Contratos bajo esta modalidad que constan en Autos (Cfr. fojas 120 a 164 del expediente judicial).

En otras palabras, la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO**, ingresó al servicio administrativo del Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), mediante la suscripción de Contratos que ciertamente se firmaron continuamente para que la misma ejerciera los servicios de Asistente Administrativo, sin embargo, que cada uno determinaba el tiempo por el cual se le estaba contratando.

Al revisarse y analizar los Contratos por Servicios Profesionales suscritos, la Sala aprecia que, específicamente en la Cláusula Cuarta, se estableció un plazo que comprendía cada contratación; así como las horas y los días que tenía que laborar en la accionante en la citada Entidad (Cfr. fojas 120 a 164 del expediente judicial).

En ese contexto, la relación entre la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO**, y el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), es el producto de varios Contratos por Servicios Profesionales, por tiempo definido.

Ahora bien, la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO**, mediante Nota de 1 de febrero de 2021, dirigida a la Presidente del citado Consejo, informó que estaría laborando en la Entidad hasta el día 28 de febrero de 2021, lo que generó, en virtud de su anuncio de renuncia, que el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), procediera a efectuar el denominado "*Cálculo de Prestaciones Laborales*", comprendido del período de 1 de febrero de 2016, hasta el 31 de julio de 2021, tiempo que laboró en la Consejo (Cfr. Antecedentes).

En la citado Cálculo, el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), estableció unos montos a pagar, de conformidad con los cálculos realizados, estableciendo el pago de "*Vacaciones (pagadas y pendientes), XIII Tercer mes y de Prima de Antigüedad*" (Cfr. fojas antecedentes).

Así las cosa, debemos recordar que la actora a través de su apoderado judicial, reclama, una serie de prestaciones, como, por ejemplo, la diferencia de vacaciones enteras y proporcionales adeudadas, décimo tercer mes y prima de antigüedad, que supuestamente la citada Entidad no le canceló. Para ello, adujo como conculcadas diferentes normas, tendientes a demostrar su calidad de

servidora pública, y el Derecho que le asiste en cuanto al pago de las citadas prestaciones laborales (Cfr. fojas 43-48 del expediente judicial).

Sin embargo, el Tribunal es del criterio, que la actora no ha aportado mayores elementos, más allá de las argumentaciones en las que fundamenta las violaciones de las normas, sin establecer alguna prueba o elemento de convicción que demuestre a la Sala, la aproximación de los montos que aduce adeudados, pues, contrario a lo indicado por la accionante, el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), presentó el denominado "*Cálculo de Prestaciones Laborales*", comprendido del período de 1 de febrero de 2016, hasta el 31 de julio de 2021, tal como consta en los Antecedentes, en donde se demuestra el cálculo efectuado por la Entidad para hacer efectivo el pago de las mencionadas prestaciones.

Al respecto, también es necesario advertir, que de conformidad con el Auto de Pruebas 142 de 25 de mayo de 2023, se admitieron como pruebas una serie de documentos en los que resaltan un cuadro donde se aprecian los pagos efectuados por el citada Entidad a la accionante, desde el 1 de febrero de 2016 hasta el 30 de septiembre de 2021, y en donde reflejan, entre otros, el pago del Décimo Tercer mes, así como lo referente a las vacaciones (Cfr. fojas 192-195)

Del examen probatorio efectuado, debemos recordar la obligación de las partes, en probar cada hecho que alega, misma que está precisada en el Artículo 784 del Código Judicial. Las normas antedichas señalan lo siguiente:

“Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables.

No requieren prueba los hechos afirmados por una parte y admitidos por la contraria, respecto a los cuales la ley no exige prueba específica; los hechos notorios; los que estén amparados por una presunción de derecho, y el derecho escrito que rige en la Nación o en los municipios.

Los hechos claramente reconocidos en el curso del proceso por la parte adversa, no requieren prueba.

El juez apreciará estos informes según las reglas de la sana crítica."

En virtud de las consideraciones anteriores, esta Superioridad llega a conclusión que la negativa tácita por Silencio Administrativo incurrida por la Entidad demandada, respecto a la petición hecha por la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO**, la solicitud de 22 de noviembre de 2022, no resulta violatoria de las normas legales alegadas por la parte actora.

Por todo lo anterior, se procederá a declarar que no es ilegal la negativa tácita por Silencio Administrativo, incurrida por el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), al no dar respuesta a la solicitud hecha por la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO**, en cuanto al pago del importe adeudado, que asciende a la suma de siete mil quince balboas (B/.7,015.00), referente a una diferencia de Vacaciones, Décimo Tercer Mes enteros y proporcionales; y Prima de Antigüedad.

Por consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la negativa tácita por Silencio Administrativo, incurrido por el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE), al no dar respuesta a la solicitud de 22 de noviembre de 2021, hecha por la señora **XIOMARA JULIO GONZÁLEZ DE APARICIO**.

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 23 DE octubre

DE 20 23 A LAS 8:32 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. 3251 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 18 de oct. de 20 23


SECRETARÍA

