

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, dieciséis (16) de enero de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El Licenciado Eliades González, en nombre y representación de JUANA BENAVIDES SOSA, Representante Legal de la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE TÉCNICOS EN ASISTENCIA ODONTOLÓGICA (A.N.T.A.O.)**, promueve Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Nota N°3006-OAL-PA de 26 de septiembre de 2022 y la Nota N°1259-OAL-PA de 24 de abril de 2023, emitidas por la Dirección Nacional de la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Salud, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Se observa que, mediante Resolución de nueve (9) de octubre de dos mil veintitrés (2023), se admitió la presente demanda, por lo que se le envió copia de la misma a la Directora Nacional de la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Salud, para que rindiera su informe explicativo de conducta, y se le corrió traslado a la Procuraduría de la Administración, para que emitiera el concepto de ley correspondiente, en atención a lo consagrado en el artículo 33 de la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946 (Foja 36 del expediente judicial).

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

Con la presente acción contenciosa, la parte actora pretende que se declare la nulidad, por ilegal, de la Nota N°3006-OAL-PA de 26 de septiembre de 2022 y la Nota

N°1259-OAL-PA de 24 de abril de 2023, proferidas por la Dirección Nacional de la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Salud, a través de las cuales se dio respuesta a su solicitud de reconocimiento de cambio de categoría, a favor de los Técnicos en Asistencia Odontológica, a partir del año 2007, así como el pago de salarios correspondientes, desde el año 2007, como lo establece la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006, que reconoce el ejercicio de la Profesión de Técnicos en Asistencia Odontológica y dicta otras disposiciones; y, no desde el año 2014, como lo ordena la Resolución Administrativa N°166 de 17 de febrero de 2014.

Así también, el accionante requiere la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución Administrativa N°696 de 7 de septiembre de 2023, dictada por el Ministro de Salud, mediante la cual se confirma, en todas sus partes, el criterio expuesto en las notas impugnadas arriba indicadas.

Como consecuencia de dichas declaraciones, el apoderado judicial de la señora Juana Benavides Sosa, en su condición de representante legal de la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE TÉCNICOS EN ASISTENCIA ODONTOLÓGICA (A.N.T.A.O.)**, solicita *“que se reconozca desde el año 2006 los cambios de categorías a favor de los Técnicos en Asistencia Odontológica y le sean reconocidos los respectivos salarios dejados de devengar, percibir, recibir desde el año 2007”*.

Para sustentar su pretensión sostiene que, si bien la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006 entró en vigencia el 17 de mayo de 2006, a la fecha, lo dispuesto en sus artículos 11 y 12 no se ha cumplido a satisfacción, ya que a los Técnicos en Asistencia Odontológica, entre los cuales se encuentra Juana Benavides Sosa, no se les ha honrado, solventado o reconocido, los salarios correspondientes a su categoría desde el 2006.

A causa de ello, por medio de apoderado legal, presentó el 16 de agosto de 2022, ante el Ministerio de Salud, una solicitud de Reconocimiento de Cambios de Categoría desde el año 2006, así como el pago de salarios desde ese año, pues a su consideración, aun cuando la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006, entró en vigencia desde el año 2006, no fue hasta el año 2014, que mediante la Resolución Administrativa N°166 de 17 de

febrero de 2014, el Ministerio de Salud reconoció el estatus a sus funcionarios y el pago salarial desde el año 2014, y no desde el 2006.

Indica que, a través de las notas impugnadas la entidad declaró no viable la reevaluación de la petición formulada por Juana Benavides Sosa, por lo que promovió recurso de reconsideración que fue atendido mediante Resolución Administrativa N°696 de 7 de septiembre de 2023, reiterando la decisión principal, y agotando la vía gubernativa.

Prosigue señalando que, lo anterior evidencia que el Ministerio de Salud no cumplió con el término dispuesto en el artículo 12 de la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006, al no tomar las previsiones necesarias para incluir las escalas salariales que la ley dispone, en el siguiente presupuesto fiscal, lo que a su consideración incumple y lesiona el debido proceso.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

A criterio del apoderado judicial de la demandante, los actos administrativos demandados y su acto confirmatorio, han vulnerado las siguientes disposiciones legales:

Los **artículos 17, 18, 64 y 215 de la constitución Política de la República de Panamá**, que establecen la función de las autoridades de la República, en cuanto a la protección de la vida, honra y bienes de los nacionales, así como de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley; sobre la responsabilidad de los particulares y de servidores públicos por infracción de la Constitución o de la Ley, y de estos últimos por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de estas; que refiere el Derecho del Trabajo y de la obligación del Estado de elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a los trabajadores las condiciones necesarias para una existencia decorosa; y, que las leyes procesales que se aprueben deben inspirarse en la simplificación de trámites, la economía procesal y la ausencia de formalismos, con el objeto de reconocer los derechos consignados en la ley substancial.

Los **artículos 34, 35, 46 y 47 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000**, "Que regula el Procedimiento Administrativo General", los cuales disponen que los actos

administrativos deben desarrollarse sin menoscabo del debido proceso legal, y con apego al principio de estricta legalidad; que para la emisión o adopción de actos administrativos las entidades deben respetar el orden jerárquico de las disposiciones, iniciando por la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos; que las decisiones y actos administrativos en firme, adoptados por las entidades estatales, tienen fuerza obligatoria e inmediata y deben ser aplicados siempre que sus efectos no estén suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales, por los tribunales competentes; y que esta prohibido establecer requisitos o trámites que no están previstos en las disposiciones legales y reglamentos expedidos para su debida ejecución.

Sostiene el accionante, que la infracción de las normas citadas se configura desde el momento en que el Ministerio Público no cumplió con lo ordenado en la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006, en cuanto al reconocimiento de la escala salarial de la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE TÉCNICOS EN ASISTENCIA ODONTOLÓGICA (A.N.T.A.O)**, y no haber cancelado u honrado los salarios de dichos profesionales, desde la promulgación de dicha ley.

Los **artículos 11 y 12 de la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006**, que reconoce el ejercicio de la Profesión de Técnicos en Asistencia Odontológica y dicta otras disposiciones, pues a consideración del actor el Ministerio de Salud conculca directamente esta normativa, al no cumplir con el reconocimiento de la escala salarial a la que tienen derecho estos profesionales, a partir del año 2006, y al no tomar las medidas o provisiones presupuestaria para tal fin, en el tiempo dispuesto en la ley.

Los **artículos 4, 5 y 15 del Decreto Ejecutivo N°246 de 15 de diciembre de 2004**, "Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central", los cuales hacen referencia a los valores que debe practicar todo servidor público en el ejercicio de sus funciones, entre ellos la prudencia, la justicia y la legalidad.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

Visible de fojas 38 a 40 del expediente judicial, se aprecia la Nota N°2063-DMS-OAL/PJ de 18 de octubre de 2023, por medio de la cual el Ministro de Salud, procede a emitir el correspondiente informe de conducta, en cuya parte medular destacó lo siguiente:

1. Ante la solicitud presentada por el apoderado legal de JUANA BENAVIDES SOSA, Representante Legal de la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE TÉCNICOS EN ASISTENCIA ODONTOLÓGICA (A.N.T.A.O)**, se emitió la Nota N°2605-OAL/PJ de 19 de agosto de 2022, dirigida a la Dirección de Recursos Humanos, solicitando criterio en torno a lo requerido.
2. La Dirección Nacional de Recursos Humanos, mediante Nota N°841/DRH/DRLBSP/2022 de 20 de septiembre de 2022, al respecto manifestó que, desde el 17 de mayo de 2006 (entrada en vigencia de la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006), a los Técnicos en Asistencia Odontológica les era aplicable la escala salarial pactada para el Grupo 2 en el Acuerdo de 8 de septiembre de 2006 suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), y se aclaró que para esa fecha los Técnicos en Asistencia Odontológica, iniciaban devengando un sueldo base de B/.400.00 y recibían incrementos salariales en concepto de cambios de categoría, cada tres años transcurridos desde su inicio de labores.
3. Por medio de la Nota N°3006-OAL-PA de 26 de octubre de 2022, se dio respuesta a lo petitionado por el apoderado legal de la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE TÉCNICOS EN ASISTENCIA ODONTOLÓGICA (A.N.T.A.O)**, señalando lo indicado en la Nota N°841/DRH/DRLBSP/2022 de 20 de septiembre de 2022, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Humanos.
4. Que la referida misiva indicó, además, que no fue hasta el 1 de enero de 2014, que empezó a regir la Resolución Administrativa N°166 de 17 de febrero de 2014, a través de la cual el Ministerio de Salud adoptó para los Técnicos en Asistencia Odontológica, la escala salarial aprobada por la CONAGREPROTSA para los profesionales

ubicados en el Grupo 4, dando de esta manera cumplimiento al Decreto Ejecutivo N°1384 de 8 de agosto de 2012, que reglamenta la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006.

5. Que en atención al artículo 10 de la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006, se suscribió el Acuerdo de 8 de septiembre de 2006, en el cual se acordó agrupar a los profesionales y técnicos de la salud en cinco grandes grupos, entre ellos el Grupo 2 identificado como "Asistentes", en el cual se incluyó a los Técnicos en Asistencia Odontológica y otros.
6. Que contrario a lo señalado por el peticionario, la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006 insta por medio del artículo 10 al establecimiento de una escala salarial sobre la base de lo estipulado en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos de los Trabajadores de la salud y no al pago de salarios como pretende el demandante.
7. El establecimiento de la escala salarial se cumplió, quedando en firme la Resolución Administrativa N°166 de 17 de febrero de 2014 y su vigencia, a partir del 1 de enero de 2014, por lo tanto, no es posible o viable *"aplicar a los Técnicos en Asistencia Odontológica, desde el año 2006, la escala salarial aprobada para los profesionales de la salud que fueron ubicados en el grupo 4 de la escala salarial descrita en el artículo segundo del Acuerdo 8 de septiembre de 2006"*.

IV. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

La Autoridad Fiscal, mediante la Vista Número 2127 de 14 de diciembre de 2023, solicita a la Sala que declare que NO SON ILEGALES la Nota N°3006-OAL-PA de 26 de setiembre de 2022 y la Nota N°1259-OAL-PA de 24 de abril de 2023, emitidas por el Ministerio de Salud, al igual que el acto administrativo que las confirma; y que, en consecuencia, se niegue el resto de las declaraciones requeridas en la demanda (Cfr. fojas 53 a 65 del expediente judicial).

Como sustento de lo anterior sostiene que, los actos administrativos demandados no lesionan las normas legales que aduce la parte actora, pues el Ministerio de Salud reconoció la escala salarial, aprobada por la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA) en el Acuerdo de 8 de

septiembre de 2006, a los Técnicos en Asistencia Odontológica ubicados en el Grupo 4, después de haberse cumplido con los requisitos y trámites que exige la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia, para el cambio de nomenclatura, dando de esta manera cumplimiento al Decreto Ejecutivo N°1384 de 8 de agosto de 2012, que reglamenta la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006, razón por la que los ajustes salariales no pueden ser reconocidos desde el año 2007, sino desde el año 2014, como lo dispone la Resolución Administrativa N°166 de 17 de febrero de 2014.

IV. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Cumplidas las formalidades propias de este tipo de acciones, procede esta Judicatura a examinar los cargos de infracción alegados por la parte accionante, a fin de determinar si, en efecto, las razones adoptadas por la entidad demandada con la expedición de los actos administrativos impugnados se ajustan o no a derecho, en atención a la competencia conferida por 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 N°135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946.

Al adentrarnos al análisis de fondo que corresponde dentro de la presente causa, advertimos que JUANA BENAVIDES SOSA, en su condición de Representante Legal de la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE TÉCNICOS EN ASISTENCIA ODONTOLÓGICA (A.N.T.A.O)**, por medio de apoderado legal presentó el 16 de agosto de 2022, ante el Ministerio de salud, un escrito solicitando el reconocimiento, a favor de los Técnicos en Asistencia Odontológica, del cambio de categoría y el pago de los salarios, desde el año 2007, con la promulgación de la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006, y no desde el año 2014, como lo dispone la Resolución Administrativa N°166 de 17 de febrero de 2014.

Como respuesta a dicha petición, la entidad demandada emitió la **Nota N°3006-OAL-PA de 26 de septiembre de 2022**, a través de la cual le indicó a la demandante que no resulta viable aplicar a los Técnicos en Asistencia Odontológica, desde el año 2006, la escala salarial aprobada para los profesionales de la salud que fueron ubicados

en el Grupo 4 de la escala salarial descrita en el Artículo Segundo del Acuerdo de 8 de septiembre de 2006, suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA) (Ver fojas 29 y 30 del expediente judicial).

Apreciamos que, el 27 de octubre de 2022, el apoderado legal de la demandante solicitó, nuevamente, ante el Ministerio de Salud, el reconocimiento del cambio de categoría y el pago de salarios desde el año 2007, y no desde el año 2014, como lo establece la Resolución Administrativa N°166 de 17 de febrero de 2014, la cual fue contestada mediante **Nota N°1259-OAL-PA de 24 de abril de 2023**, en la cual se homologa la decisión contenida en la Nota N°3006-OAL-PA de 26 de septiembre de 2022, siendo notificada al apoderado legal de la accionante el 27 de abril de 2023, contra la cual promovió recurso de reconsideración que fue resuelto por medio de la **Resolución Administrativa N°696 de 7 de septiembre de 2023**, confirmando en todas sus partes el criterio expuesto en las notas impugnadas (Cfr. Fojas 31 a 33 del expediente judicial).

Por medio de la acción contencioso administrativa que nos ocupa, la accionante alega que los actos demandados conculcan los artículos 17, 18, 64 y 215 de la Constitución Política de la República de Panamá; los artículos 34, 35, 46 y 47 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, "Que regula el Procedimiento Administrativo General"; los artículos 11 y 12 de la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006, que reconoce el ejercicio de la Profesión de Técnicos en Asistencia Odontológica y dicta otras disposiciones; y los artículos 4, 5 y 15 del Decreto Ejecutivo N°246 de 15 de diciembre de 2004 "Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central".

Como bien se aprecia, entre las disposiciones comentadas se encuentran normas de rango constitucional que este Tribunal Contencioso Administrativo no puede examinar, dado que su examen y control es competencia exclusiva del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 2554 del Código Judicial, lo cual ha sido manifestado en jurisprudencia reiterada de esta Corporación de Justicia (Ver Sentencia de 30 de

noviembre de 2006, Sentencia de 29 de agosto de 2017 y Sentencia de 10 de febrero de 2021).

Ahora bien, con el propósito de resolver el fondo de la pretensión, estimamos oportuno examinar la normativa legal que rige la materia objeto de examen, es decir, la **Ley N°13 de 15 de mayo de 2006** (G.O. N°25546 de 17 de mayo de 2006), la cual instituye y regula el ejercicio de la profesión de Técnico de Asistencia Odontológica, así como su reglamentación.

En este sentido, el artículo 15 lex cit. establece que, *a la entrada en vigencia de la ley*, al Auxiliar Dental, Asistente Dental y Asistente de Odontología se le denominará Técnico en Asistencia Odontológica.

Por su parte, el artículo 10 de la misma ley dispone la obligatoriedad de acordar una Escala Salarial sobre la base de lo consagrado en el Manual Descriptivo de Clases de Cargo de los Trabajadores de la Salud, que reconoce un sueldo base e incrementos por etapa.

De allí que, luego de la promulgación de la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006, se suscribió el **Acuerdo de 8 de septiembre de 2006** entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), en el cual se agruparon a los profesionales y técnicos de salud en cinco grandes grupos, entre ellos el **Grupo 2 “Asistentes”**, en el cual fueron incluidos los Técnicos de Asistencia Odontológica (Cfr. Fojas 15 a 18 del cuadernillo administrativo). Veamos.

“SEGUNDO: Para los efectos de este Acuerdo, se han agrupado a los profesionales técnicos de la salud en cinco grandes grupos:

1. **Auxiliares y Asistentes (Grupo 1):** Asistente de Clínica, Auxiliar de Laboratorio, Auxiliar de Registro Médico y Estadística de la Salud, Auxiliar de Fisioterapia, Inspector Antivectorial y Educadores para la Salud (Nivel 1), en estos dos últimos casos en el MINISTERIO DE SALUD.
2. **Asistente (Grupo 2): Técnicos en Asistencia Odontológica,** Asistentes de Farmacia, Asistentes de Laboratorio y Asistente de Fisioterapia.
3. **Técnicos Medios (Grupo 3):** Técnico Medios de Registros Médicos y Estadísticas de Salud.
4. **Técnicos Superiores (Grupo 4):** Técnicos en Radiología, Técnicos en Urgencia Médica, Técnicos Superiores en Registros Médicos y Estadísticas de la Salud, Técnicos en Terapia Respiratoria, Técnicos en Terapia Física y Rehabilitación y Técnicos en Saneamiento Ambiental, éste último en el MINISTERIO DE SALUD.

5. Profesionales (Grupo 5): Fisioterapia, Fonoaudiología, Terapia Ocupacional, Trabajadores Sociales, Laboratoristas Clínicos, Nutricionistas, Farmacéuticos, Psicólogos Generales, Educadores para la Salud (Nivel 2) y Médicos Veterinarios, estos dos últimos casos en el MINISTERIO DE SALUD.”

Con relación a la escala única salarial que regiría para estos profesionales y técnicos de salud, en el punto TERCERO del mencionado Acuerdo se determinó lo siguiente:

GRUPOS	SALARIO BASE (Etapa o Categoría 1)	INCREMENTO POR CAMBIO DE ETAPA O CATEGORÍA			
		Etapa o categoría 2-6	Etapa o categoría 7-8	Etapa o categoría 9	Etapa o categoría 10-14
Grupo 1	350	40	40	40	40
Grupo 2	400	45	45	45	45
Grupo 3	400	50	50	50	50
Grupo 4	550	65	65	65	65
Grupo 5	700	85	120	135	85

En atención a la gráfica del Acuerdo, vemos que el **Salario Base** (Etapa o categoría 1), se corresponde con aquel que recibe el trabajador al iniciar labores y que conserva hasta completar sus primeros tres años en la respectiva Institución; momento a partir de cual se le otorga el cambio de etapa o categoría correspondiente a la Etapa o Categoría 2; y así, sucesivamente, cada tres años de servicio.

Adicional a ello, y tal como lo manifestó la entidad demandada, por medio de la Resolución 129 de 19 de abril de 2007, el Ministerio de Salud reconoció el cambio de denominación de cargo de Asistente de Odontología a Técnico en Asistencia Odontológica, y solicitó a la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia, el cambio en la nomenclatura, lo cual se llevó a cabo a través de la Resolución N°017 de 15 de mayo de 2007, haciendo dicha modificación en las catorce categorías contenidas en el Manual Único de Clasificación de Puestos del Estado, de acuerdo a lo ordenado en la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006 (<https://www.digeca.gob.pa/tmp/file/1868/Manual-Unico-De-Clasificacion-De-Puestos-Del-Estado.pdf>).

En ilación con lo expuesto, tenemos que el **Decreto Ejecutivo N°1384 de 8 de agosto de 2012**, mediante el cual se reglamenta la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006, dispone en su **Artículo 6** que, los **Técnicos en Asistencia Odontológica serán ubicados, para efectos de la escala salarial, en el Grupo 4 (Técnicos Superiores)** del Acuerdo de 8 de septiembre de 2006 de CONAGREPROTSA, con participación del

Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Economía y Finanzas, y para ello se le reconocerán los años de servicios continuos prestados en la Institución y el nivel académico alcanzado, lo cual será revisado regularmente.

En cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Salud emitió la **Resolución Administrativa N°166 de 17 de febrero de 2014**, con la cual adoptó, para los Técnicos en Asistencia Odontológica, la **escala salarial aprobada**, *en su momento*, por la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA) para los profesionales ubicados en el **Grupo 4 (Técnicos Superiores)**, tal como citamos a continuación (Ver fojas 26 y 27 expediente administrativo):

“ **RESUELVE:**

ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar la Escala Salarial de los profesionales de Técnico en Asistencia Odontológica, la cual está estructurada de la siguiente manera:

Etapas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Técnico en Asistencia Odontológica	550	615	680	745	810	874	940	1005	1070	1135	1200	1265	1330	1395

ARTÍCULO SEGUNDO: La reclasificación de los profesionales de Técnico en asistencia Odontológica se realizará previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 13 de 15 de mayo de 2006 y el Decreto Ejecutivo N°1384 de 8 de agosto de 2012, que la reglamenta.

ARTÍCULO TERCERO: Los profesionales de Técnico en Asistencia Odontológica incluidos en la planilla de pago al 31 de enero de 2009, conservarán el incremento salarial de B/65.00 reconocido mediante Acuerdo suscrito con CONAGREPROTSA de fecha 14 de febrero de 2009 y el Aumento General de sueldo otorgado mediante Resolución N°366 de 6 de mayo de 2013.

ARTÍCULO CUARTO: La presente resolución administrativa rige a partir del 1° de enero de 2014.
.../". (Énfasis de la Sala).

Del análisis legal que precede, concordamos con lo expuesto por la Procuraduría de la Administración, en el sentido de que, a los Técnicos en Asistencia Odontológica que estaban ubicados en el Grupo 2 desde el año 2006, no se les puede reconocer retroactivamente la escala salarial adoptada, mediante la **Resolución Administrativa N°166 de 2014**, la cual correspondía a los profesionales de la salud que estaban ubicados en el Grupo 4 de la escala salarial descrita en el Artículo Segundo del Acuerdo de 8 de septiembre de 2006, ya que **esta última resolución produce efectos a partir del 1 de enero de 2014**, tal como lo dispone su Artículo Cuarto, citado.

Aunado a ello, se advierte que los criterios utilizados para ubicar a cada grupo ocupacional (Grupo 2 y Grupo 4) en la escala salarial contenida en el Acuerdo de 8 de septiembre de 2006, difieren entre una y otra categoría, puesto que para situar al profesional en cada grupo no solo se consideraron los requisitos contenidos en el artículo 5 de la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006, exigidos para ejercer la profesión de Técnico en Asistencia Odontológica (ser de nacionalidad panameña y poseer título de idoneidad para ejercer la profesión, expedido por el Consejo Técnico de Salud), sino también los años de servicio prestados en la institución pública de salud respectiva y el nivel de educación alcanzado por cada profesional.

Ante este escenario, consideramos importante resaltar que las actuaciones de la Administración están ceñidas al Principio de Legalidad, es decir que deben observar el marco normativo vigente, tal como lo prevé el artículo 36 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, según el cual *“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...”*.

Aunado a ello, cabe anotar que, por regla general, tanto las normas legales como toda actuación que realiza la administración pública tienen como cualidad esencial la irretroactividad, es decir que, los efectos jurídicos-materiales que producen son *ex nunc* (desde ahora); ello, con el objetivo de preservar los principios de la confianza legítima, la seguridad jurídica y la certeza de los ciudadanos, de que una situación jurídica que crea derechos y obligaciones, no sea modificada por la Administración Pública, sino por procedimientos previamente establecidos tendientes a desarrollar la normativa, dentro del marco de la potestad reglamentaria consagrada en nuestra Constitución Política.

Ahora bien, esta regla no es absoluta, y puede variar en ciertas normas y actuaciones de los órganos estatales, en tanto beneficien a los derechos e intereses de particulares y no impliquen un perjuicio al orden público o al interés general, tal como lo consagra el **artículo 46 de nuestra Constitución Política** que dispone que las leyes no tienen de manera intrínseca efectos retroactivos, **excepto las de orden público o de interés social**. Y, para que adquieran tal condición, **resulta indispensable que en la**

propia Ley se deje consignado, expresamente, ese carácter público o de interés social.

De acuerdo a lo manifestado, y como bien se expuso en líneas anteriores, la Resolución Administrativa N°166 de 17 de febrero de 2014—*que sirvió de fundamento para la emisión de las notas demandadas*—, claramente indica en su Artículo Cuarto que **sus efectos rigen a partir del 1 de enero de 2014**, por lo que el incremento de la escala salarial en ella aprobada debe aplicarse a los Técnicos en Asistencia Odontológica desde dicha fecha hacia adelante, y no desde el año 2006 hasta el año 2014; retroactivamente, como pretende la parte actora.

Sobre el particular, Jurisprudencia reiterada de esta Colegiatura ha sostenido que *“por regla general, las normas tienen un efecto hacia futuro o ultractivo, salvo que, como hemos mencionado, la propia Ley establezca su aplicación retroactiva por motivos de Orden Público e Interés Social, en aras de amparar situaciones jurídicas en favorabilidad del interesado o derechos que podrían haber sido exigidos y se hayan consolidado de manera previa a la emisión de una Ley que los reconozca”* (Énfasis de la Sala) (Sentencia de 9 de marzo de 2023. Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, A.A.T.P. vs Ministerio de Seguridad Pública).

Frente a las consideraciones expuestas, la Sala concluye que el Ministerio de Salud, a través de los actos administrativos demandados, no ha conculcado los artículos 11 y 12 de la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006, ni los artículos 4, 5 y 15 del Decreto Ejecutivo N°246 de 15 de diciembre de 2004, así como tampoco los artículos 34, 35, 36 y 47 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, pues contrario a lo señalado por la parte actora, sí tomó las medidas y previsiones que la ley establece a fin de reconocerle a los Técnicos en Asistencia Odontológica la escala salarial adoptada en el Acuerdo de 8 de septiembre de 2006, suscrito por la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, previo cumplimiento de los requisitos y trámites que exige la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia para el cambio de nomenclatura,

tal como lo dispone el Decreto Ejecutivo N°1384 de 8 de agosto de 2012, que reglamenta la Ley N°13 de 15 de mayo de 2006.

En mérito de lo expuesto, 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 SON ILEGALES** la Nota N°3006-OAL-PA de 26 de septiembre de 2022 y la Nota N°1259-OAL-PA de 24 de abril de 2023, emitidas por la Dirección Nacional de la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Salud, así como su acto confirmatorio; y, **NIEGA** el resto de las pretensiones solicitadas en la demanda.

Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

**SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**
NOTIFIQUESE HOY 21 DE enero
DE 20 25 A LAS 8:08 DE LA mañana
A Procuradora de la Administración

FIRMA