



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, trece (13) de junio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conoce la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la Licenciada Hilda Bonilla de Vidal, actuando en nombre y representación de **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, para que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la Nota N°D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024, emitido por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, así como la negativa tácita por Silencio Administrativo en que incurrió la entidad, al no dar respuesta al Recurso de Apelación interpuesto contra el acto en mención, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la Providencia de 27 de septiembre de 2024, visible a foja 165 del Expediente Judicial, el Magistrado Sustanciador admitió la Acción promovida, solicitó el Informe Explicativo de Conducta a la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, y corrió el traslado correspondiente a la Procuraduría de la Administración.

I. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

En el negocio jurídico bajo estudio, **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, por medio de su Apoderada Judicial, acude ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante una Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para solicitar que se hagan las siguientes declaraciones:

"1. **Que es nula por ilegal** la Resolución D.C.R.P.-912-2024 de 10 de mayo de 2024 que no reconoció la solicitud de aumento de grado y salarial realizada por la Lcda. **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, así como su acto confirmatorio del 28 de julio de 2024, contenido en el silencio administrativo de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social de la República de Panamá al no pronunciarse, dentro del término de dos (2) meses, del recurso de apelación interpuesto contra la referida Resolución D.C.R.P.-912-2024 de 10 de mayo de 2024.

2. **Que la negativa** señalada en la pretensión anterior ha violado los derechos adquiridos de nuestra representada a obtener un aumento de grado y salarial.

3. **Que se conceda** a la Lcda. **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, dentro de la Caja de Seguro Social, el **AUMENTO DE GRADO a partir de la fecha del diploma que le otorgó el título de Master en Farmacia Clínica (21 de enero de 2004) y, en su defecto, desde la fecha de ejecución de tareas adicionales realizada por la misma (23 de enero de 2006).**

4. Que, como consecuencia de lo anterior, **se le conceda** a la Lcda. **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO el respectivo aumento salarial desde la fecha anteriormente señalada**, habida cuenta que la misma tiene derecho a lo anterior por haber ejercido tareas adicionales (a las tareas típicas y/o propias de la Licenciatura en Farmacia) y, por estudios realizados".

II. HECHOS EN QUE SE SUSTENTA LA DEMANDA

La Acción de Plena Jurisdicción interpuesta, se fundamenta en que **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, se graduó de Licenciatura en Farmacia el 21 de junio de 1996, e inició labores como Farmacéutica, en la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, el 01 de noviembre de 1999, para posteriormente, el 21 de enero de 2004, obtener el título de Magistra en Farmacia Clínica, por cursar dos (2) años de estudios de maestría.

Refiere, en ese sentido, que el artículo 1 del Acuerdo de la Comisión Negociadora de la Junta Directiva de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL** y de la Comisión Negociadora de AFASE y el Colegio Nacional de Farmacéuticos, sobre el Manual de Clasificación de Puestos y Escala Única de Sueldos para los

Farmacéuticos al servicio de la institución, aprobado mediante Resolución N°2089-85 J.D. de 16 de mayo de 1985, vigente a la fecha de inicio de labores de la demandante, estableció para los Farmacéuticos, de la escala única de sueldos (escala vertical), aprobada por la A.M.O.A.C.S.S., el Renglón o Grado N°9, por lo cual, al ingresar a la entidad, esta fue asignada al mismo.

En ese contexto, señala que el Manual Operativo de Clasificación de Puestos de los Trabajadores de la Salud de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, de noviembre de 1986, en su Sección N°1.5, denominada "La Asignación de Grados a los Puestos", otorga al Reglón o Grado N°9, antes referido, un puntaje mínimo de 111 puntos, y un máximo de 120, así como, en su Sección N°1.4.1, titulada "Factores", subpunto N°1.6., establece que la maestría y/o posgrado de dos (2) años obtenido, otorga al profesional, 50 puntos.

En virtud de lo indicado, arguye que, tomando en consideración que **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, el 21 de enero de 2004, obtuvo su título de Magistra en Farmacia Clínica, debía, a partir de ese momento, ser colocada en el Reglón o Grado N°14, dispuesto en la Sección 1.5 mencionada en el párrafo previo, devengando el salario correspondiente al mismo, toda vez que, al ser el puntaje mínimo 111 y el máximo 120, para el Renglón o Grado N°9 al que había sido asignada, y, al realizar la sumatoria de los 50 puntos adicionales, obtenidos a razón de su título de Magistra en Farmacia Clínica, tendría puntaje de 161 (si se toman como referencia los 111 puntos) o de 170 (si se toman los 120), escenarios que, en ambos casos, la ubican en el Renglón o Grado N°14, indicado.

Agrega la Apoderada Judicial de la accionante que, en el año 2006, esta empezó a realizar funciones de especialidades en la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, en atención a la Nota N°CdeM-1262-2005, de 27 de diciembre de 2005, suscrita por el Dr. Juan Llerena, quien solicitó al entonces Director General de la entidad, que la incorporase al equipo científico-técnico, de la Comisión de Medicamentos de la institución.

En ese sentido, manifiesta que el artículo 4 de la Ley 24 de 21 de octubre de

216

1983, estatuye que los Farmacéuticos a quienes les aplica el escalafón, que hagan estudios de posgrado en Farmacia, serán ubicados en la categoría que les corresponda, por sus créditos y títulos adquiridos, por lo que, a su juicio, desde el año 2004, en que obtuvo su título de maestría, o desde el 2006, en que empezó a realizar funciones de especialidades, obtuvo un derecho que no le ha sido reconocido, y que le corresponde, a pesar que en el año 2015 dejó de tener vigencia la Resolución N°2089-85 J.D. de 16 de mayo de 1985, que aprobó el Acuerdo de la Comisión Negociadora de la Junta Directiva de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, referido en párrafos que preceden, ya que se trata de un derecho adquirido.

Sobre lo expuesto, manifiesta que el Parágrafo del artículo segundo de la Adenda Complementaria a los Acuerdos 2015 entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM, representando a los profesionales al servicio del Estado, y la Comisión de Alto Nivel, conformada por el Ministerio de Salud y la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, dispone que "se respetarán las clasificaciones adquiridas a través de los diferentes acuerdos de los respectivos gremios y organizaciones, con anterioridad a la presente Adenda", por lo que, el derecho adquirido por **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, referente a su aumento al Renglón o Grado N°14, con anterioridad a esa Adenda, debe ser respetado y, por ende, reconocido por la entidad.

Culmina la actora, señalando en los Hechos que fundamentan la Acción, que el aumento de Renglón o Grado que solicita (escala vertical por títulos obtenidos y por funciones adicionales relacionadas a la especialidad), no guarda relación con las Etapas, Escalafones y/o Categorías, que contienen los aumentos de sobre sueldo (escala horizontal por años de servicio), derivados del Decreto Ejecutivo 625 de 03 de septiembre de 1992, que reglamenta la Ley 24 de 1983, los cuales esta ha obtenido, en virtud de sus años laborando en la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, lo cuales son independientes, y uno no excluye al otro.

III. NORMAS QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Respecto a las alegaciones anteriores, la demandante aduce como transgredidos, con la emisión del acto administrativo impugnado, los siguientes preceptos normativos:

- 1) El **artículo 1 del Acuerdo de la Comisión Negociadora de la Junta Directiva de la CAJA DE SEGURO SOCIAL y de la Comisión Negociadora de AFASE y el Colegio Nacional de Farmacéuticos, sobre el Manual Operativo de Clasificación de Puestos y Escala Única de Sueldos para los Farmacéuticos al servicio de la institución, aprobado mediante Resolución N°2089-85 J.D. de 16 de mayo de 1985, vigente a la fecha de inicio de sus labores y al alcanzar el derecho**, por comisión, ya que este dispone que el Renglón N°9 corresponde a los Farmacéuticos al servicio de la institución, de la Escala Única de Sueldos; no obstante, al ser **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO** una Farmacéutica, que inició labores bajo la vigencia de dicho Acuerdo, en el Renglón o Grado N°9, y a pesar de haber adquirido el derecho a un aumento de Grado, se le mantuvo en el mismo, con sustento en una errónea aplicación de la norma, ya que esta dispone que los Farmacéuticos inician en el referido Renglón o Grado, pero no impide el acceso al aumento de Grado y de salario;
- 2) El **Renglón N°9 de la Sección N°1.5, del Manual Operativo de Clasificación de Puestos de los trabajadores de la Salud de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, de noviembre de 1986**, por omisión, puesto que el mismo dispone la Asignación de Grados a los Puestos, y el puntaje para cada uno de los mismos, en virtud que, si la entidad lo hubiese tenido en cuenta, habría advertido que el Renglón o Grado N°9 en que la accionante inició labores, da un puntaje mínimo de 111 y un máximo de 120, lo que no

se aplicó para el ajuste automático que estima que le asiste, respecto al aumento de Grado y de salario;

- 3) El **subpunto N°1.6., de la Sección N°1.4.1. del Manual Operativo de Clasificación de Puestos de los trabajadores de la Salud de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, de noviembre de 1986**, por omisión, ya que este estatuye que la maestría y/o posgrado de dos (2) años, otorga un puntaje de 50, y, aun cuando el 21 de enero de 2004, la demandante obtuvo el título de Magistra en Farmacia Clínica, por cursar estudios por ese periodo, y, por tanto, los 50 puntos mencionados, logró a partir de entonces un derecho que no se le ha reconocido, ya que, al sumar dichos 50 puntos, a los 111 puntos mínimos, o 120 máximos, que tenía en el Renglón o Grado N°9, poseería, respectivamente, un puntaje total de 161 o de 170, ambos los cuales, según la Sección N°1.5 del Manual, le colocan en el Renglón o Grado N°14, en el que debería ubicarse desde esa fecha, con el salario respectivo al mismo;
- 4) El **artículo 4 de la Ley 24 de 21 de octubre de 1983, publicada en la Gaceta Oficial N°19,930 de 02 de noviembre de 1982**, por omisión, dado que esta dispone que los Farmacéuticos a quienes se les aplica el escalafón y que realicen estudios de posgrado en Farmacia, serán ubicados en la categoría correspondiente por sus créditos y títulos adquiridos; no obstante, a pesar que la demandante mantiene un puntaje entre 161 y 170, que la coloca en el Renglón o Grado N°14 del Manual Operativo de Clasificación de Puestos de los trabajadores de la Salud de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, de noviembre de 1986, y aun cuando, desde enero de 2006, realiza funciones de especialidades en la entidad, no se ha realizado en su favor, el aumento a dicho Grado;
- 5) El **artículo segundo de la Adenda Complementaria a los Acuerdos 2015 entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM, representando a los profesionales de la salud al**

servicio del Estado, y la Comisión de Alto Nivel, conformada por el Ministerio de Salud y la CAJA DE SEGURO SOCIAL, por omisión, en atención a que, aun cuando esta norma establece que se respetarán las clasificaciones adquiridas a través de los diferentes Acuerdos de los gremios y organizaciones anteriores a esa Adenda, la entidad acusada no ha respetado el derecho adquirido por la accionante desde que obtuvo su el título de maestría, al no realizarle el aumento al Grado N°14, ni su ajuste salarial.

- 6) El **artículo 5 del Decreto Ejecutivo 625 de 03 de septiembre de 1992, que reglamenta la Ley 24 de 1983, vigente al momento en que la actora adquirió el derecho alegado**, por comisión, derivada de una errónea interpretación, ya que este señala que, de acuerdo a los artículos 4, 6, 7 y 9 de la Ley 24 de 1983, se establecen los diferentes ascensos – categoría existentes, y, si bien a **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO** se le han reconocido sus ajustes salariales por años de servicio, esa norma no prohíbe que se le reconozca el aumento de Renglón o Grado por tus títulos obtenidos y por funciones adicionales relacionadas a la especialidad, ya que no guarda relación alguna con las Etapas, Escalafones y/o Categorías que contienen los aumentos de sobresueldo.
- 7) El **artículo 6 del Decreto Ejecutivo 625 de 1992, que reglamenta la Ley 24 de 1983**, por omisión, puesto que, a pesar que esta disposición define la reasignación de Grado y establece los supuestos en que se producirá la misma, la **CAJA DE SEGURO SOCIAL** no le ha reconocido a la accionante el aumento de Grado por la obtención de su título de maestría y por realizar funciones adicionales relacionadas a la especialidad.
- 8) El **artículo 9 de la Ley 24 de 1983**, por comisión, derivada de una errónea interpretación, en atención a que este determina que los ascensos serán automáticos y efectivos una vez una vez cumplidos los tres (3) años de servicios o la certificación de las equivalencias por estudios de posgrado,

de igual forma, en virtud que, si bien la **CAJA DE SEGURO SOCIAL** ha reconocido a la accionante ajustes salariales por años de servicio, esa disposición no prohíbe que se le reconozca el aumento de Renglón o Grado por títulos obtenidos y funciones adicionales relacionadas a la especialidad, el cual no tiene relación respecto a las Etapas, Escalafones y/o Categorías sobre los aumentos de sobresueldos.

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

Esta Magistratura, a través del Oficio N°3954 de 02 de octubre de 2024, solicitó al Director Ejecutivo Nacional de Recursos Humanos de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, que rindiera un Informe Explicativo de Conducta en el caso bajo estudio, mismo que fue aportado a la Sala, por medio de la Nota N°DENL-N-1,414-2024 de 11 de octubre de 2024 (Cfr. fojas 166 y 167-177 del Expediente Judicial).

En este contexto, la institución acusada manifestó que **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, inició labores el 01 de noviembre de 1999, en el cargo de Farmacéutica I, con un salario mensual de B/.570.00, con la observación respecto a que laboraría como Farmacéutica V, con funciones de Farmacéutica I, según Resolución 607-99 de 20 de septiembre de 1999, y posteriormente, el 07 de marzo de 2005, presentó una Nota S/N, dirigida al Director Nacional de Personal, informando que poseía Maestría en Farmacia Clínica, con idoneidad de noviembre de 2004, en atención a lo que, con fundamento en la Ley 24 de 1983, el Decreto 625 de 1992 y los Acuerdos CSS-AFASE-Colegio Nacional de Farmacéuticos, sobre el Manual de Clasificación de Puestos y Escala Única de Sueldos para los Farmacéuticos al Servicio del Estado, solicitó que se le reubicara, de acuerdo a lo establecido por el escalafón, para lo cual, adjuntó documentación a su petición.

Arguye que, en virtud de la solicitud en comento, la Jefa del Departamento de Clasificación, Retribución y Presupuesto de Puestos, por medio de la Nota N°D.C.R.P.-731-05, de 22 de marzo de 2005, devolvió a la accionante la

documentación presentada, dado que se requería que aportara la copia del título obtenido y sus créditos, debidamente validados por la Oficina de Personal de su Unidad Ejecutora, y señalándole que, una vez recibida esa documentación, se procedería con el trámite pertinente.

Agrega que, el 01 de abril de 2005, mediante Nota S/N, **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, remitió los documentos con la validación requerida, a la Jefa del Departamento de Clasificación, Retribución y Presupuesto de Puestos, para la tramitación correspondiente.

Ulteriormente, el 21 de abril de 2005, por medio de la Nota N°DCRP-1001-2005, el Director Nacional de Personal, sometió a consideración del Director General de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, la solicitud realizada, misiva en la que manifestó que su especialidad de Maestría en Farmacia Clínica, se encuentra dentro de los posgrados en Farmacia que el Consejo Técnico de Salud estableció que fueran evaluados, según Resolución N°1 de 18 de enero de 2005, y que dicho reconocimiento, repercute en una actualización de salario de B/. 750.00 y B/.900.00 anuales, con una vigencia expirada por B/.675.00, correspondiente al año 2005.

En virtud de lo anterior, el Director General de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, mediante Resolución N°7799-2005 de 15 de septiembre de 2005, notificada el 20 de septiembre de 2005, resolvió: ***"Reconocer categoría adicional de B/.75.00, a la funcionaria DAYRA MARISOL SAMANIEGO D., portadora de la cédula de identidad personal N°6-71-230, N° posición 836-03-00259, a partir del 11 de marzo de 2005, fecha de presentación de los documentos. La partida presupuestaria para hacer efectivo el reconocimiento de este derecho, a partir de la solicitud (01 de abril de 2005), estará sujeta a la viabilidad presupuestaria de la institución"***.

Continúa la entidad acusada, haciendo el recuento de una serie de Acciones de Personal y solicitudes efectuadas, que resultaron en traslados y diversas asignaciones de funciones temporales a **DAYRA MARISOL**

SAMANIEGO DELGADO dentro de la institución, así como, en ajustes salariales realizados, y menciona, a su vez, las peticiones presentadas por la misma, relativas a su reclasificación, por especialidad y maestría.

En este contexto, en cuanto a dichas solicitudes, se observa la referencia a la Nota N°CdeM-1667-2016 de 17 de noviembre de 2016, del Presidente de la Comisión de Medicamentos, la cual fue dirigida a la Jefa del Departamento de Clasificación, Retribución y Presupuesto de Puestos, a la que se adjuntó Nota S/N, suscrita por varios funcionarios que mantienen cargo de Farmacéuticos, entre estos, la demandante, en la que solicitan la reclasificación por especialidad y maestría, en atención a la Adenda Complementaria al Acuerdo (CONAGREPROTSA). Esta Nota, fue respondida mediante Nota N°D.C.R.P.1262-2017 de 12 de abril de 2017, señalando *"que actualmente estamos en proceso de evaluación y no contamos con todos los elementos necesarios para procesar esta forma de retribución salarial; una vez obtengamos la información por parte de las autoridades competentes, continuaremos con el trámite que corresponde, para la atención de lo solicitado por los prenombrados"*.

A la vez, menciona la entidad que, el 19 de enero de 2018, Farmacéuticos, entre los que figura la accionante, remitieron la Nota N°CdeM-NI-012-2018, reiterando al Presidente de la Comisión de Medicamentos, la solicitud de reclasificación por especialidad, de acuerdo a la Adenda Complementaria a los Acuerdos 2015, que contemplan la unificación de las escalas a nivel profesional, y un ajuste para el Grado 5, 6, 7 y 8, para los años 2017 y 2018, lo cual fue atendido por el Presidente de la Comisión, en la misma fecha, remitiendo a la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, la Nota N°CdeM-95-2018, de reitero de la solicitud elevada por los Farmacéuticos.

Lo anterior, fue respondido por la Jefa del Departamento de Clasificación, Retribución y Presupuesto de Puestos, mediante Nota N°D.C.R.P.-2196-2018 de 11 de junio de 2018, manifestando que, de una revisión realizada a los expedientes personales de los Farmacéuticos peticionarios, se pudo constatar

que, según lo establecido en la Ley 24 de 1983, a estos les fue reconocida una categoría adicional, por la presentación del título e idoneidad, de la especialidad obtenida, y reiterando el contenido de la Nota N°D.C.R.P.-1262-2017 de 12 de abril de 2017, en cuanto a que *"para efectos de la petición actual, sobre los Grados 6 y 7, su efectividad está sujeta a la Reglamentación conforme lo descrito en la Adenda Complementaria a los Acuerdos 2015 entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM, representando a los profesionales de la Salud al servicio del Estado y la Comisión de Alto Nivel, conformada por el Ministerio de Salud y la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, suscrita el 29 de diciembre de 2025"* (Cursiva nuestra).

Continúa la institución, señalando que, en el Expediente Administrativo de la actora, reposa el Formulario N°7521 (Cfr. foja 225 de ese dossier), por el cual se realizó a la accionante un ajuste de salario, en el cargo de Farmacéutico VI, que se encontraba ocupando en la Comisión de Medicamentos, y establece como observación, que ello tuvo sustento en la Adenda Complementaria a los Acuerdos 2015.

De igual modo, agrega que, por conducto de la Nota N°D.C.R.P.-4884-2018 de 26 de diciembre de 2018, se informa a Farmacéuticos, entre estos, la demandante, el recibido de su Nota S/N de 21 de diciembre de 2018, en la que hacen reitero de la solicitud de trámites para el pago de una categoría adicional por estudios de maestría, según la Adenda Complementaria a los Acuerdos 2015, y, en ese sentido, se les reitera lo que les fue manifestado en las Notas N°D.C.R.P.-1262-2017 y D.C.R.P.-2196-18, en cuanto a que *"dicho pago está sujeto a la reglamentación, cuyo proceso dependerá tanto de la evaluación, como la información necesaria, que a bien tengan suministrar las autoridades competentes, para poder establecer los derechos de cada caso"*.

Añade la entidad demandada, que reposa en el Expediente Administrativo de **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, la solicitud realizada por esta el 08 de enero de 2021, por medio de Apoderado Legal, para el reconocimiento de

derechos adquiridos, en atención a la Ley 24 de 1983 y los Acuerdos vigentes, en virtud de la que, previo análisis realizado, el Departamento de Clasificación Retribución y Presupuesto de Puestos, de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la entidad, emitió la Nota N°D.C.R.P.823-2021 de 26 de marzo de 2021, en la que se realizó una exposición detallada del estatus de la interesada, que incluye un cuadro de su recorrido salarial, vigencias expiradas recibidas, sobresueldos, y sobresueldos por antigüedad, así como, indicó, que las solicitudes de reconocimiento de especialidad que presenten los diferentes gremios, entre ellos los Farmacéuticos, que tengan sustento en la Adenda Complementaria a los Acuerdos de 2015, están pendientes de reglamentación o el procedimiento a cumplir, que establezca el Ministerio de Salud, como ente rector del sector salud en el país.

La solicitud en mención, tuvo respuesta en la Nota N°DENL-N-085-2021 de 03 de junio de 2021, del Director General de la entidad, señalando al Apoderado Judicial de la accionante que, de Informe rendido por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, sobre la situación de la prenombrada, se pudo concluir que la institución no mantiene pendiente el reconocimiento de algún derecho adquirido a su favor; sin perjuicio que, cuando se cumplan los presupuestos necesarios que permitan acceder a algún reconocimiento laboral, se procederá, con base en las regulaciones y procedimientos vigentes, para tales casos y circunstancias.

Igualmente, en atención a tramitación previa que detalla el Informe de Conducta, la **CAJA DE SEGURO SOCIAL** manifiesta que, a partir del 01 de enero de 2022, según la Resolución 010308-2022 de 25 de marzo de 2022, se le actualizó sobresueldo temporal por presentación del título de maestría, en atención a Acuerdo suscrito entre el MINSA y los gremios médicos, de 09 de julio de 2021; haciendo la salvedad que se le adeuda vigencia expirada (Cfr. foja 367 del Expediente Administrativo).

Consta en lo señalado por la institución, que los días 17 de abril de 2023,

05 de septiembre de 2023 y 18 de abril de 2024, **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, presentó ante la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, solicitudes de aumento de Grado y de salario, por ejercer tareas adicionales a las típicas y/o propias de la Licenciatura en Farmacia, y por estudios realizados, en virtud de lo que, con Nota N°D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024, notificada el 23 de mayo de 2024, se dio respuesta a la petición, indicando:

“En lo que se refiere a la solicitud de asignación del grado 14 que regía en la Escala Salarial establecida en el Manual de Operaciones de Clasificación de Puestos de los Trabajadores de la salud, aprobado mediante Resolución N°28-06-J.D. de 23 de octubre de 1986, debemos resaltar que dicho documento no contempla ningún cargo de la clase ocupacional de Farmacia, que corresponda al grado 14 que reclama la señora Samaniego.

...

Los elementos señalados anteriormente, sirvieron de base para ubicar cada cargo en el grado y salario conforme a la Escala Salarial vigente en el momento y esta condición, no representa que los títulos adicionales obtenidos por los servidores públicos, aumenten el valor del cargo analizado por la Comisión CSS-AMOACSS, que ponderó los factores y subfactores de valuación para asignar el grado a cada cargo, por lo que el argumento de que se debe adicionar 50 puntos (Maestría), al cargo de Farmacéutico que ostenta la señora Samaniego, no se aplica para este procedimiento, ya que este título no forma parte del requerimiento del cargo de farmacéutico que en su momento fue ubicado en el grado 9 de la Escala Salarial vigente.

En consecuencia, no consideramos viable la petición presentada por la señora Samaniego de ubicación en otro grado salarial, a partir del 23 de enero de 2006” (Subraya la Sala).

Prosigue la institución, manifestando en su Informe de Conducta, que a través de la trayectoria laboral de **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, su salario ha sido debidamente ajustado, así como, de acuerdo a la Adenda Complementaria y los Acuerdos 2015, lo cual afirman, en virtud del Formulario N°7521 antes referido, que reposa en su Expediente de Personal, por el que se le ajustó el salario al cargo de Farmacéutico VI, así como el sobresueldo temporal que le fue realizado por especialidad, vigente a partir de 01 de enero de 2022, también mencionado en líneas que preceden, efectuado a razón de la presentación del título de maestría, en el que se hace la salvedad, que se le adeuda vigencia expirada, y que estará en vigencia hasta que se apruebe la estructura de cargo por Grado.

Culmina la entidad, esbozando que la Nota N°D.C.R.P-912-2024 de 10 de

mayo de 2024, no ha violentado los derechos de la actora, al haber cumplido para su emisión con lo señalado en las normas legales aplicables y acuerdos gremiales, por lo que estima que la Acción interpuesta carece de fundamento.

V. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuraduría de la Administración, mediante la Vista Número 1967 de 12 de diciembre de 2024, que reposa a fojas 178 a 186 del Expediente Judicial, dio Contestación a la Demanda, señalando que no le asiste la razón a **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, al argumentar la carencia de sustento de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, al emitir el acto acusado.

Lo anterior, puesto que, se advierte que la solicitud realizada por esta, ya fue concedida por la entidad, mediante la Resolución N°7799-2025 de 15 de septiembre de 2005, que reposa en su Expediente de Personal, en la que se reconoció en su favor la categoría adicional que representa B/.75.00, a partir del 11 de marzo de 2005, fecha de presentación de los documentos, y refiere que la partida presupuestaria para hacer efectivo el reconocimiento de ese derecho, a partir del 01 de abril de 2005 (fecha de la solicitud), estaría sujeta a la viabilidad presupuestaria de la institución.

Agrega la representación del Ministerio Público, que la entidad demandada, en varias ocasiones ha realizado ajustes salariales a la activadora jurisdiccional, según detalla:

- El 16 de diciembre de 2005, mediante la Acción Personal 9422-05;
- El 18 de enero de 2006, por medio de la Acción Personal 0197;
- El 22 de noviembre de 2010, a través de la Acción Personal 6137-2010;
- El 5 de abril de 2011, por la Acción de Personal 1363-2011;
- El 23 de junio de 2011, con la Acción Personal 2690-2011;
- El 19 de noviembre de 2011, mediante la Acción Personal 5490-2011;
- El 13 de junio de 2012, se le reconoce el cargo de Farmacéutica VI;
- El 15 de octubre de 2014, por medio de la Acción Personal 6580-2014.

22.

De lo anterior, señala la Vista que, siempre que la accionante ha tenido derecho a un ajuste salarial, la **CAJA DE SEGURO SOCIAL** se lo ha otorgado, cumpliendo con la normativa correspondiente, sin perder de vista que el reconocimiento del diploma de Maestría en Farmacia Clínica, se efectuó mediante la Resolución N°7799-2005 de 15 de septiembre de 2005, por lo que el acto acusado de ilegal, sí cumple con las disposiciones legales respectivas.

Destaca la Procuraduría de la Administración, que la accionante ha acudido en dos (2) ocasiones a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, solicitando, en ambos casos, sus derechos salariales, para lo cual, refiere las Resoluciones relativas a esos Procesos, así:

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

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

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

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

En relación al Silencio Administrativo que aduce la demandante, se establece en la Vista que, la configuración del mismo, únicamente ha permitido a la actora acceder al control jurisdiccional en el término establecido en el artículo 42-B de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el numeral 1, del artículo 200, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, dado el transcurso del plazo de dos (2) meses sin que recayera decisión sobre el recurso presentado; no obstante, ello no desvirtúa el hecho que la Nota

22

N°D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024 (acto demandado), emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, está debidamente sustentada y motivada por la normativa vigente, por lo que solicita a la Sala, que las pretensiones de la actora sean desestimadas, y se declare que No es ilegal, el acto administrativo en cuestión.

VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La Procuraduría de la Administración, mediante la Vista Número 268 de 24 de febrero de 2025, visible a fojas 200-204 del Expediente Judicial, presentó sus Alegatos de Conclusión dentro del Proceso en estudio, señalando, en lo medular, el criterio argumentado en su Vista Número 1967 de 12 de diciembre de 2024, de Contestación de la Demanda.

Añadió la representación del Ministerio Público, que la actividad probatoria desarrollada en el Proceso, no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión, por lo cual, en ausencia de elementos probatorios que fundamenten la Acción promovida, solicita a los Magistrados que conforman la Sala Tercera, se sirvan declarar que No es ilegal la Nota N°D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024, emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, ni la negativa tácita por Silencio Administrativo; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

Por su parte, la Apoderada Judicial de la activadora jurisdiccional, no presentó sus Alegatos de Conclusión ante esta Sala, dentro del término procesal correspondiente.

VII. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Una vez cumplidos los trámites previstos para Procesos de esta naturaleza, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,

pasar a dirimir el fondo de la Acción Contenciosa en estudio.

Al respecto, tenemos que **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, representada por la Licenciada Hilda Bonilla de Vidal, comparece ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a través de una Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto que se declare que es Nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la Nota N°D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024, emitido por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL** (Cfr. fojas 42-43 del Expediente Judicial), así como la negativa tácita por Silencio Administrativo en que incurrió la entidad demandada, al no dar respuesta al Recurso de Apelación interpuesto contra la misma. En la Nota en cuestión, se estableció:

“ ...

De acuerdo a su expediente personal, podemos señalar que producto de la solicitud de reconocimiento del título de Magistra en Farmacia Clínica, con Idoneidad N°154-C.T. del 30 de noviembre de 2004, a través de la Resolución N°7799-2005, de 15 de septiembre de 2005, se le concedió categoría adicional de B/.75.00, a partir del 11 de marzo de 2005, según lo dispuesto en la Ley N°24 del 21 de octubre de 1983, que reglamenta el escalafón para la carrera de Farmacéuticos al Servicio del Estado en el territorio nacional.

...

En lo que se refiere a la solicitud de asignación del grado 14 que regía en la Escala Salarial establecida en el Manual de Operaciones de Clasificación de Puestos de los Trabajadores de la Salud, aprobado mediante la Resolución N°2807-06 J.D. de 23 de octubre de 1986, debemos resaltar que dicho documento no contempla ningún cargo de la clase ocupacional de Farmacia, que corresponda al grado 14 que reclama la señora Samaniego. En este punto resaltamos algunos aspectos relacionados a la valoración de factores que determina el referido Manual, utilizados en la creación de los cargos del área:

Capítulo I:

1.5 La Asignación de Grados en los Puestos:

La Asignación de Grados en los Puestos que le corresponde estará basada exclusivamente en el resultado de la valuación conforme al puntaje siguiente:

<u>PUNTAJE</u>	<u>GRADO</u>
111-120	09 (correspondiente al cargo Farmacéutico)
...	

2.2. Estructura de la Escala de Sueldos

Estará constituido por grados verticales que representan los distintos niveles donde se ubica los diferentes puestos luego de su valuación. En cada grado habrá etapas horizontales, que representarán el recorrido de la vida laboral de los funcionarios de la Institución.

2.2.2. GRADO: Define el nivel de remuneración asignado a los puestos conforme se establece en la escala única de sueldo para los Trabajadores de la Salud. Cada uno de estos grados estará constituido por su sueldo base e

incrementos salariales intermedios.

El Manual de Cargos referido, establece en el cargo de Farmacéutico, como requisito de educación. El título de Licenciatura en Farmacia y la idoneidad expedida por el Consejo Técnico de Salud.

Los elementos señalados anteriormente, sirvieron de base para ubicar cada cargo en el grado y salario conforme a la Escala Salarial vigente en el momento y esta condición, no representa que los títulos adicionales obtenidos por los servidores públicos, aumentan el valor del cargo analizado por la Comisión CSS-AMOACSS, que ponderó los factores y subfactores de valuación para asignar el grado a cada cargo, por lo que el argumento de que se debe adicionar 50 puntos (Maestría), al cargo de Farmacéutico que ostenta la señora Samaniego, no se aplica para este procedimiento, ya que este título no forma parte del requerimiento del cargo de Farmacéutico que en su momento fue ubicado en el grado 9 de la Escala Salarial vigente.

En consecuencia, no consideramos viable la petición presentada por la señora Samaniego de ubicación en otro grado salarial, a partir del 23 de enero de 2006".

a. Competencia de la Sala Tercera

La Sala Tercera es competente para conocer de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta, toda vez que esta se enmarca en lo dispuesto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial, que establece entre sus competencias, el conocimiento *"de los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad"*.

b. El Problema Jurídico

Las constancias que reposan en el caso en estudio, revelan que la activadora jurisdiccional, considera que el acto administrativo contenido en la Nota N°D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024, emitida por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, notificada el 23 de mayo de 2024, vulnera el artículo 1 del Acuerdo de la Comisión Negociadora de la Junta Directiva de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL** y de la Comisión Negociadora de AFASE y el Colegio Nacional de Farmacéuticos, sobre el Manual Operativo de Clasificación de Puestos y Escala Única de Sueldos para los Farmacéuticos al servicio de la institución, aprobado en 1985; el Renglón N°9 de la Sección N°1.5, y el subpunto N°1.6., de la Sección N°1.4.1., del Manual Operativo de Clasificación de Puestos de los trabajadores de la Salud de la

institución, de 1986; el artículo segundo de la Adenda Complementaria a los Acuerdos 2015 entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM, representando a los profesionales de la salud al servicio del Estado, y la Comisión de Alto Nivel, conformada por el Ministerio de Salud y la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**; el artículo 4 de la Ley 24 de 21 de octubre de 1983; y los artículos 5 y 6 del Decreto Ejecutivo 625 de 03 de septiembre de 1992, que reglamenta la Ley 24 de 1983.

Disconforme con la decisión que conlleva la emisión del acto administrativo en mención, el 29 de mayo de 2024, la demandante promovió un Recurso de Apelación, el cual, una vez transcurrido el plazo de dos (2) meses desde su presentación, no fue resuelto por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, configurándose así el Silencio Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 200 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que quedó establecido en la Certificación de 19 de agosto de 2024, emitida por la Secretaría General de la entidad (Cfr. fojas 39-41 del infolio).

En virtud de lo señalado, **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, por conducto de su Apoderada Judicial, interpuso la Acción Contenciosa en estudio, la cual se fundamenta, esencialmente, en su desacuerdo con la decisión de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, que acarrea no conceder su solicitud de asignarla en el Grado 14, que, según expresa, regía en la Escala Salarial establecida en el Manual de Operaciones de Clasificación de Puestos para los Trabajadores de la Salud, aprobado con la Resolución N°2807-06 J.D. de 23 de octubre de 1986, así como en el salario correspondiente al mismo, por haber obtenido título de Maestría en Farmacia Clínica y por realizar funciones adicionales relacionadas a la especialidad.

En este contexto, resulta indispensable hacer referencia a las pruebas presentadas y aducidas al Proceso, tanto por la parte actora, como por la Procuraduría de la Administración, para el respectivo análisis de la Sala.

Por una parte, la activadora jurisdiccional aportó y adujo las siguientes

pruebas, que fueron admitidas por la Sala Tercera, mediante el Auto de Pruebas N°16 de 22 de enero de 2025:

- 1) La Ley 24 de 21 de octubre de 1983, publicada en la Gaceta Oficial N°19,930 de 02 de noviembre de 1983, del Consejo Nacional de Legislación (Cfr. fojas 140-143 del Expediente Judicial).
- 2) El Decreto Ejecutivo 625 de 03 de septiembre de 1992, publicado en la Gaceta Oficial N°22,121 de 14 de septiembre de 1992, del Ministerio de Salud (Cfr. fojas 144-146 del dossier).
- 3) La Adenda Complementaria a los Acuerdos 2015 entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM, representando a los profesionales de la Salud al Servicio del Estado, y la Comisión de Alto Nivel conformada por el Ministerio de Salud y la **CAJA DE SEGURO SOCIAL** (Cfr. fojas 147-155 del infolio).
- 4) La Nota Sec. Gral. 716-2024 de 19 de agosto de 2024, de la entidad acusada, incluyendo la Certificación que trae adjunta, de Silencio Administrativo (Cfr. fojas 39-41 del Expediente Judicial).
- 5) El acto administrativo contenido en la Nota N°D.C.R.P-912-2024, de 10 de mayo de 2024, de la institución demandada (Cfr. fojas 42-43 del dossier).
- 6) Las copias autenticadas de los documentos públicos emitidos por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, denominados:
 - 6.1) “Inicio y Cese de Labores” de 19 de noviembre de 1999 (Cfr. foja 60 del infolio).
 - 6.2) “Acciones de Personal”, fechadas:
 - 6.2.1) 16 de enero de 2006 (Cfr. foja 65 del Expediente Judicial);
 - 6.2.2) 31 de octubre de 2005 (Cfr. fojas 84-85 del dossier).
 - 6.3) “Asistente de Farmacia” (Cfr. fojas 156-164 del infolio).
- 7) La Notas:
 - 7.1) N°CldeFT-S-deM 415-2021 de 18 de octubre de 2021 (Cfr.

fojas 62-63 del Expediente Judicial);

7.2) N°CdeM-1262-2005 de 27 de diciembre de 2005 (Cfr. foja 64)

8) Las Resoluciones:

8.1) N°7799-2005 de 15 de septiembre de 2005 (Cfr. fojas 68-69 del infolio);

8.2) N°35,992-2004-J.D. de 29 de junio de 2004 (Cfr. fojas 86-94 del dossier);

8.3) N°45,594-2012-J.D. de 27 de marzo de 2012 (Cfr. fojas 95-105 del Expediente Judicial);

8.4) N°53,128-2019-J.D. de 28 de febrero de 2019 (Cfr. fojas 106-111 del infolio);

8.5) N°2807-86.J.D. de 23 de octubre de 1986, incluyendo la documentación que trae adjunta (Cfr. fojas 112-132 del dossier);

8.6) N°2089-85-J.D. de 16 de mayo de 1985, incluyendo el anexo Cfr. fojas 133-139).

9) Las dos (2) Solicitudes de Certificación de Silencio Administrativo, presentadas ante la institución demandada (Cfr. fojas 37 y 38 del Expediente Judicial).

10) La Sustentación del Recurso de Apelación interpuesto, contra el acto administrativo contenido en la Nota N°D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024, interpuestos ante la entidad acusada (Cfr. fojas 44-50 del infolio).

11) El Poder otorgado a la Licenciada Hilda Bonilla de Vidal, por **DAYRA MARISOL SAMANIEGO**, el cual fue presentado ante la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, incluyendo la Solicitud de Aumento de Grado y Salarial de esta Cfr. fojas 51-59 del dossier).

12) Los Escritos presentados en su momento, ante la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**:

- 12.1) Solicitud de Aumento de Grado y Salarial de la accionante, incluyendo el Poder adjunto (Cfr. fojas 28-36);
 - 12.2) Sustentación del Recurso de Apelación interpuesto, contra la Resolución N°D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024 (Cfr. fojas 77-83 del infolio);
 - 12.3) La Nota de 07 de marzo de 2005, suscrita por la activadora jurisdiccional (Cfr. foja 66 del Expediente Judicial).
- 13) Las pruebas de informe, de oficiar a la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos; a la Sección de Archivos de esa Dirección; a la Dirección Ejecutiva Nacional Legal; a la Junta Directiva; y a la Dirección General, todos de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, para remitir la copia autenticada del Expediente de Personal de la actora, así como del que contiene la solicitud realizada por la Lcda. Hilda Bonilla, en su nombre y representación, para que se le reconozca el aumento de Grado y salarial, por ejercer tareas adicionales a las propias de la Licenciatura de Farmacia y por estudios realizados, que culminó en primera instancia con el acto administrativo contenido en la Nota N°D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024.

Por otro lado, la Procuraduría de la Administración adujo la siguiente prueba, que fue admitida por la Sala, por medio del Auto de Pruebas señalado:

- 1) Copia autenticada del Expediente Administrativo que guarda relación con el acto administrativo contenido en la Nota N°D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024, para obtención del cual, se ordenó oficiar a la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, para la remisión de la copia autenticada del expediente en mención.

c. El Fondo de la controversia

Visto lo anterior, esta Colegiatura se adentra a resolver el fondo de la controversia en torno a la cual gira la Acción incoada, en atención a los cargos endilgados, en los que la demandante alega la vulneración de sus derechos

22

subjetivos, dada la negativa de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL** de asignarle en el Grado o Reglón 14 de la Escala de Sueldos, con el aumento salarial que ello conlleva, expresada en el acto administrativo contenido en la Nota N°D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024, que acusa, lo cual, a su criterio, le corresponde desde el año 2004, por haber obtenido título de Maestría en Farmacia Clínica, o a partir de 2006, en virtud de las funciones de especialidades realizadas, adicionales a las típicas o propias de la Licenciatura en Farmacia.

En este punto, es indispensable realizar un recuento de las disposiciones legales aplicables al caso, en atención a los cargos de infracción alegados y al ejercicio del control de legalidad, para lo cual, cabe referir que el establecimiento del Escalafón para la Carrera de Farmacéutico al servicio del Estado en Panamá, se dio con la promulgación de la Ley 24 de 1983, en la Gaceta Oficial N°19,930 de 02 de noviembre de 1983, fecha en que entró en vigencia (Cfr. fojas 140-143 del infolio), con el objetivo de, entre otros, lograr el mejoramiento profesional y salarial de estos servidores públicos, de acuerdo a sus créditos, años de servicio y cumplimiento eficiente de las tareas y responsabilidades encomendadas; norma que, para este propósito, dispuso en sus artículos 3, 4 y 9, lo siguiente:

"Artículo 3. Dentro del presente escalafón se contemplan las siguientes categorias:

Farmacéutico I
Farmacéutico II
Farmacéutico III
Farmacéutico IV
Farmacéutico V
Farmacéutico VI" (Subraya la Sala).

"Artículo 4. Los farmacéuticos a quienes se les aplica este escalafón y **que hagan estudios de post-grado en Farmacia, serán ubicados en la categoría que les corresponda por sus créditos y títulos adquiridos"** (El subrayado y resaltado es nuestro).

"Artículo 9. Los ascensos **de categoría** serán automáticos y efectivos una vez cumplidos los tres (3) años de servicios o la certificación de las equivalencias por estudios de post-grado, de conformidad con el artículo 4" (Resalta la Sala).

Posteriormente, dicho cuerpo legal fue reglamentado por el Decreto Ejecutivo 625 de 03 de septiembre de 1992¹, que estableció en sus artículos 4, 5,

¹ Promulgado en la Gaceta Oficial N°22,121 de 14 de septiembre de 1992, momento a partir del cual empezó a regir (Cfr. fojas 144-146 del expediente).

230

6, y 11, lo que transcribimos a continuación:

"Artículo 4. Los farmacéuticos idóneos al servicio del Estado, a quienes se les aplica el presente escalafón de acuerdo a la Ley 24 de 21 de octubre de 1983, serán ubicados dentro del grado y etapa que le corresponda según sus años de servicios en las instituciones del Estado donde han ejercido las funciones de farmacéuticos, y por sus créditos, títulos adquiridos, experiencias, responsabilidades, destreza, esfuerzo, iniciativa, creatividad, etc., y serán evaluados por los Departamentos de Personal de las instituciones del Estado donde laboren" (Resalta y subraya la Sala).

"Artículo 5. De acuerdo a los artículos 4, 6, 7 y 9 de la Ley 24 de 21 de octubre de 1983, se contemplan los siguientes ascensos – categorías:

- a) Ascensos de categorías automáticos y efectivos una vez cumplidos los tres (3) años de servicio que se denominarán cambios por etapa, para los efectos del presente Decreto;
- b) **Ascensos de categorías** en un tiempo menor de tres (3) años, **por estudios de post-grado**, previa calificación de los mismos por la Universidad de Panamá.

Parágrafo: Se establecen categorías por grado de la siguiente manera:

Por estudios de post-grado, previo reconocimiento o reválida de la Universidad de Panamá, análisis por la Comisión de Docencia y la idoneidad del Consejo Técnico de Salud.

Siempre que la institución de salud respectiva asigne un cargo permanente, con asignación de funciones adicionales a las típicas y responsabilidades de las que trata el artículo sexto de la Ley 24 de 21 de octubre de 1983, y haber obtenido la evaluación correspondiente en lo que respecta a educación, experiencia, responsabilidad, destreza, esfuerzo, iniciativa y creatividad" (La negrita y subrayado son de esta Judicatura).

"Artículo 6. Para los efectos del presente Decreto y en concordancia con los Manuales de Clasificación de Puestos y la Escala de Sueldos para los Farmacéuticos al servicio del Estado, establecidos actualmente en las instituciones de salud (Caja de Seguro Social, Ministerio de Salud), **se define a la reasignación de grado como el cambio o modificación del grado de una clase o tipo de puesto, debido a variación en los deberes y responsabilidades y nivel de dificultad.**

Parágrafo: **Esta modificación o cambio de grado involucraría a todos los funcionarios que tuvieran la misma nomenclatura.**

La reasignación de grado se producirá en las siguientes circunstancias:

- a) **Por cambios sustanciales en las funciones de un cargo en los aspectos cuantitativos y/o cualitativos, de tal manera que el mismo sufre cambios en los factores de evaluación;**
- b) **Por avances tecnológicos que impliquen mayor capacitación académica, de tal forma que el peso en los factores, educación y responsabilidad aumenten considerablemente"** (El resaltado y subrayado son del Tribunal).

"Artículo 11. Conforme a lo convenido, se aplica la siguiente escala para los Farmacéuticos al servicio del Estado, a la cual todo miembro del escalafón que reúna los requisitos mínimos, percibirá el salario correspondiente a su categoría. La escala salarial está compuesta de seis (6) grados y diez (10) etapas. **Los ascensos por etapa serán automáticos y efectivos, una vez cumplidos los tres (3) años de servicio o la certificación de las equivalencias por estudios de post-grado,** de conformidad con el artículo 4 de la Ley 24 de 21 de octubre de 1983"

CATEGORIA I A VI
COMUNICADORES CIENTIFICOS ESPECIALISTAS
OTROS

GRADO	INCRE	BASE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	30	235	265	295	325	355	385	415	445	475	505	535
2	30	255	285	315	345	375	405	435	465	495	525	555
3	36	315	351	387	423	459	495	531	567	603	639	675
4	39	325	364	403	442	481	520	559	598	637	676	715
5	45	365	410	455	500	545	590	635	680	725	770	815
6	50	415	465	515	565	615	665	715	765	815	865	915
7	50	465	515	565	615	665	715	765	815	865	915	965
8	50	470	520	570	620	670	720	770	820	870	920	970
9	75	570	645	720	795	870	945	1020	1095	1170	1245	1320
10	75	600	675	750	825	900	975	1050	1125	1200	1275	1350
11	75	675	750	825	900	975	1050	1125	1200	1275	1350	1425
12	75	780	855	930	1005	1080	1155	1230	1305	1380	1455	1530
13	115	900	1015	1130	1245	1360	1475	1590	1705	1820	1935	2050
14	115	975	1090	1205	1320	1435	1550	1665	1780	1895	2010	2125
15	115	1100	1215	1330	1445	1560	1675	1790	1905	2020	2135	2250

..." (Negrita y subrayado de la Sala).

Por su parte, el Acuerdo de la Comisión Negociadora de la Junta Directiva de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, de la Comisión Negociadora de la Asociación de Farmacéuticos al Servicio del Estado (AFASE) y el Colegio Nacional de Farmacéuticos, sobre el Manual de Clasificación de Puestos y Escala Única de Sueldos para los Farmacéuticos al Servicio de la entidad, de 13 de mayo de 1985, aprobado por medio de la Resolución N°2089-85.J.D. de 16 de mayo de 1985, vigente a la fecha de inicio de labores de la demandante (Cfr. fojas 133-139 del Expediente Judicial), estatuyó:

"1. – La Escala Única de Sueldos que entra en vigencia el 1° de marzo de 1985, para los farmacéuticos al servicio de la Caja de Seguro Social, corresponde al renglón nueve (9) de la Escala Única de Sueldos acordada con la A.M.O.A.C.S.S., con excepción de los Comunicadores Científicos y los Especialistas, los cuales quedan en el grado 10 y 11, respectivamente..." (Subraya y resalta la Sala).

Ulteriormente, la Junta Directiva de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, mediante la Resolución N°2807-86 J.D. de 23 de octubre de 1986, aprobó el Manual de Operaciones de Clasificación de Puestos de los Trabajadores de la Salud (Cfr. fojas 112-132 del dossier), que en el punto 1.4, "La Tabla de Valuación de Puestos...", y en su subpunto 1.4.1., titulado "Factores", detalla el puntaje máximo asignado a cada factor, a saber: "Educación: 60", "Experiencia: 30", "Responsabilidad: 70", "Destreza y Esfuerzo: 20", e "Iniciativa y Creatividad: 20", así como, el valor correspondiente a los elementos que componen cada uno de estos, observándose que se totalizan 200 puntos, en la Tabla respectiva.

A continuación de la Tabla de Valuación de Puestos, se advierte en el Manual en comento, el punto 1.5, denominado “La Asignación de Grados en los Puestos”, que dispone:

“La Asignación de Grados a los Puestos que le corresponde, estará basada ***exclusivamente*** en el resultado de la valuación conforme al puntaje siguiente:

<u>PUNTAJE</u>	<u>GRADO</u>
31-40	01
41-50	02
51-60	03
61-70	04
71-80	05
81-90	06
91-100	07
101-110	08
111-120	09
121-130	10
131-140	11
141-150	12
151-160	13
161-170	14
171-200	15

...” (La cursiva y resaltado son de la Sala).

En el punto 2.2. del referido Manual, denominado “Estructura de la Escala de Sueldos”, se señala que *la misma estará constituida por **grados verticales que representan los distintos niveles donde se ubican los diferentes puestos luego de su valuación**, y que en cada uno de estos habrá etapas horizontales, que representarán el recorrido de la vida laboral de los funcionarios de la institución*, y replica la tabla de Escala Salarial plasmada en líneas superiores, dispuesta en el artículo 11 del Decreto Ejecutivo 625 de 1992, para posteriormente, definir “Sueldo base”, “Grado” y “Etapas”, así:

“SUELDO BASE: Es la retribución inicial que devengarán todos los trabajadores de la salud, que inicien labores por primera vez en un determinado cargo, conforme a la presente escala.

GRADO: **Define el nivel de remuneración asignado a los puestos conforme se establece en la escala única de sueldo para los trabajadores de la salud.** Cada uno de estos grados estará constituido por su sueldo base e incrementos salariales intermedios.

ETAPAS: Representa el incremento salarial que se obtendrá cada tres (3) años”.

Aunado a lo anterior, el punto 2.4. del Capítulo II del Manual, titulado “Administración de la Escala”, que establece al **Departamento de Clasificación**

y **Retribución de Puestos, de la Dirección de Personal** de la entidad, como responsable de la administración de la misma, dispone en el subpunto 2.4.1., que **“Todo puesto de trabajador de la Caja de Seguro Social, tendrá un grado y un sueldo asignado en la clasificación de puestos que corresponderá a la escala de sueldos vigentes”** (El resaltado y el subrayado son nuestros).

En este contexto, del análisis realizado a las disposiciones legales antes referidas, a los cargos de infracción alegados por la accionante, así como, de una revisión minuciosa a los elementos probatorios allegados al Proceso, esta Corporación de Justicia arriba al criterio que no le asiste la razón a la activadora jurisdiccional, al considerar que le corresponde un **cambio de Grado o Reglón**, del N°9 al N°14, y el aumento salarial que ello conllevaría, por cuanto se advierte de la legislación señalada, en atención a la solicitud y los fundamentos de la Demanda, que los Grados, o también llamados Renglones, para los profesionales de la Salud, estatuidos en la normativa entonces vigente, **se encontraban asignados a cada puesto**, *habiendo sido asignado para los Farmacéuticos, el N°9*, en función del Acuerdo de la Comisión Negociadora de la Junta Directiva de la institución demandada, la AFASE y el Colegio Nacional de Farmacéuticos, aprobado con la Resolución N°2089-85 J.D. de 16 de mayo de 1985.

En ese orden de pensamiento, del contenido del Manual de Operaciones de Clasificación de Puestos para los Trabajadores de la Salud, aprobado con la Resolución N°2807-86 J.D. de 23 de octubre de 1986, se observa con meridiana claridad, que *los puntajes asignados a cada Grado o Renglón*, en su punto 1.5, tal como su propio contenido lo establece, *se basaban “exclusivamente en el resultado de la valuación”*, la cual tuvo sustento en la Tabla de Valuación de Puestos que consta en el punto 1.4 del Manual, que dispone el puntaje para cada uno de los factores que componen la misma, y que, según el punto 1.3.3 previo, en la Metodología para la Clasificación de puestos, señala: **“Asignación del valor de cada puesto en base al Manual de Valuación de Puestos. Para ello cada miembro de la Comisión C.S.S.-A.M.O.A-C.S.S. asignará un puntaje y en el**

seno del grupo se analizarán los distintos puntajes hasta determinar un puntaje final que refleje el valor del puesto”.

De lo expuesto, queda en evidencia que el puntaje asignado a cada uno de los Grados para los trabajadores de la salud, fue el resultado del ejercicio realizado por la Comisión *ut supra*, de acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, de asignación, por cada miembro, de un puntaje a cada factor que contempla el Manual (Educación, Experiencia, Responsabilidad, Destreza y Esfuerzo, e Iniciativa y Creatividad), **en atención a los requisitos mínimos para ocupar cada puesto**, los cuales fueron analizados, para establecer así, el puntaje final para cada Grado o Renglón, que, para el caso de los Farmacéuticos, en el N°9, se determinó en 111 a 120 puntos.

En ese sentido, advierte esta Judicatura, que yerra la demandante al considerar que el puntaje de cada uno de los factores que componen la Tabla de Valuación de Puestos (como los 25 puntos para Técnico Universitario, 35 puntos para Licenciatura y 50 puntos para maestría), se establecieron para, en caso de obtención de estos títulos, realizar la sumatoria de los mismos al puntaje ya establecido al Grado o Renglón respectivo, cuando queda claro que la función de estos, fue fijar el valor de cada factor a ser considerado por la Comisión, para el establecimiento del puntaje final que quedó asignado a cada uno de los Grados en la Tabla, en atención a los *deberes, responsabilidades, autoridad, requisitos de educación, conocimientos, habilidades y experiencias* necesarias para cada puesto, como lo establece el punto 1.1, de dicho Manual de Operaciones.

Lo señalado, encuentra sustento adicional, en que la Tabla de Valuación, además de la Educación, se encuentra conformada por otros factores, por ejemplo, la “Destreza y Esfuerzo” (que contempla el Esfuerzo Físico, con 2 puntos para Poco, 5 puntos para Regular, y 10 puntos para Mucho), aspectos que, de su sola lectura, se denota que no cabe una sumatoria efectuada por el profesional, a su consideración, al puntaje final de su Grado, para lograr la asignación en uno distinto, por lo cual, mal podría considerarse procedente sumar puntos,

únicamente provenientes de los puntajes asignados al factor Educación, y no de los asignados a otros factores, como el mencionado, siendo que, entre todos, conforman la Tabla de Valuación respectiva.

Siguiendo con el análisis pertinente al caso en examen, este Tribunal estima necesario hacer referencia a la Nota N°D.C.R.P.823-21 de 26 de marzo de 2021, **del Departamento de Clasificación, Retribución y Presupuesto de Puestos** de la entidad acusada, visible a fojas 380-390 del Expediente Administrativo, el cual fue admitido al Proceso como prueba, en el que consta un recuento de todas las asignaciones, cambios de categoría y ajustes salariales realizados a **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, como Farmacéutica, desde el inicio de sus labores en la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, y en la misma, se hizo mención del Acuerdo de la Comisión, de 1987, en el que se estableció: "La Comisión C.S.S.-A.M.O.A.C.S.S., en su sesión de 27 de agosto de 1987, acordó definir, para mejor comprensión y aplicación de la Escala Única de los Trabajadores de la Salud, **que deberá entenderse el término etapa, como sinónimo de categoría**" (Resalta la Sala).

En ese orden de ideas, y tal como lo establece el artículo 9 de la Ley 24 de 1983, en concordancia con el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 625 de 1992, **se advierte que los ascensos aplicables a los Farmacéuticos al servicio del Estado se realizarán por etapas (o categorías)**, las cuales, como hemos observado en líneas previas, son horizontales, y serán automáticos y efectivos **a). una vez cumplidos los tres (3) años de servicio, o b). por la presentación de estudios de posgrado, y no por Grados o Renglones**, los cuales, como ha quedado sentado, de acuerdo a esa normativa, eran específicos para cada puesto de profesional de la salud, siendo el N°9, el que en su momento se asignó al puesto de la actora, no siendo procedente, ante ninguno de los escenarios planteados, la realización de un "aumento de **Grado**", último este, cuya mayor semejanza en las disposiciones invocadas por la actora, se consigna como "categorías por Grado" (Parágrafo del artículo 5 del Decreto Ejecutivo 625

de 1992), que ocurren “siempre que la institución de salud respectiva asigne un cargo permanente con asignación de funciones adicionales a las tareas típicas y responsabilidades de que trata el artículo sexto de la Ley 24 de 21 de octubre de 1983, *y haber obtenido evaluación correspondiente en lo que respecta a educación, experiencia, responsabilidad, destreza, esfuerzo, iniciativa y creatividad*”, supuesto que no se configura en la presente causa.

En relación a lo anterior, estimamos oportuno hacer referencia al artículo 6 del Decreto Ejecutivo 625 *ut supra*, argüido por la accionante como norma infringida, **cuyo contenido es claro** al señalar los supuestos en los que se puede dar una reasignación de Grado (*cambio de Grado de un puesto, debido a la variación de deberes, responsabilidades y nivel de dificultad*), lo cual puede ocurrir ante “*cambios sustanciales en las funciones de un cargo en los aspectos cuantitativos y/o cualitativos, de tal manera que el mismo sufre cambios en los factores de evaluación*” o “*por avances tecnológicos que impliquen mayor capacitación académica, de tal forma que el peso en los factores, educación y responsabilidad aumenten considerablemente*”, **modificación que, de acuerdo al propio contenido de la norma, involucraría a todos los funcionarios que tuvieran la misma nomenclatura**, lo que refuerza el criterio, en relación a la no viabilidad, con base en esa legislación, de realizar cambios de Grado en casos particulares, los cuales procedían, únicamente, en caso de una reasignación general, que implicara a todo el personal que ocupaba el puesto específico.

En ese contexto, cabe destacar lo indicado en la materia, en la Nota N°D.C.R.P.823-21 de 26 de marzo de 2021 antes mencionada, del **Departamento de Clasificación, Retribución y Presupuesto de Puestos** de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL** (*responsable de la administración de la Escala de Sueldos para los Farmacéuticos al servicio del Estado*), que forma parte del Expediente Administrativo de la activadora jurisdiccional, al siguiente tenor:

“Es necesario aclarar, que los ascensos de categoría, señalados en los literales a) y b) corresponden a movimientos de forma horizontal en la escala salarial, que se generan por la antigüedad laboral en el ejercicio de la profesión,

denominado cambio de etapa o por estudios de post-grado, denominado categoría, que es el reconocimiento de una categoría adicional por presentación de título de especialista.

Las categorías por grado, indicado en el párrafo anterior, corresponden a movimientos verticales en la escala salarial, por la creación o reasignación de grado de un cargo, en el Manual Descriptivo de Cargos de los Trabajadores de la Salud; en los cuales se nombra o reclasifica a un servidor público, a fin de que ejerza las tareas y responsabilidades del puesto de forma permanente y para lo cual deben cumplir con el perfil que exige el mismo (educación, experiencia, responsabilidad, destreza, esfuerzo, iniciativa y creatividad), cuya nomenclatura o título y naturaleza del cargo está debidamente identificado en el mencionado manual.

...

El Manual Descriptivo de Cargos de los Trabajadores de la Salud, de la Caja de Seguro Social, exige para todos los cargos profesionales de la serie ocupacional de Farmacia, contar con estudios universitarios de Licenciatura en Farmacias e idoneidad para ejercer la profesión; los títulos o nomenclatura de estos cargos son:

- Farmacéutico, grado 9 (escala AMOACCS)
- Agente de Divulgación Farmacoterapéutica, grado 10 (escala AMOACSS)
- Comunicador del Servicio de Consulta Farmacéutica, grado 10 (escala AMOACCS)
- Farmacéutico Toxicológico, grado 11 (escala AMOACCS)
- Cargos de jefaturas, grado 10, 11, 12, 13, remuneradas mediante sobresueldo por jefatura, según acuerdo CSS-AFASE.

Actualmente, sólo se establece el requisito adicional de especialidad de dos años de post-grado en Toxicología, para el cargo de Farmacéutico Toxicólogo.

...

A partir del 01 de abril de 2005, fecha de la solicitud presentada por la servidora pública, se le efectuó pago de ajuste salarial por efecto del reconocimiento de una Categoría adicional, al haber presentado el 11 de marzo de 2005, título e idoneidad como 'Magistra en Farmacia Clínica', con lo cual se genera su clasificación de Farmacéutico II a Farmacéutico III.

..." (El subrayado, resaltado y cursiva es nuestro).

Sobre este aspecto, es dable indicar que, del estudio de las piezas procesales que conforman el Expediente Administrativo de **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, se desprende que la entidad acusada ha realizado en su favor, los cambios de categoría correspondientes, que le llevaron de la categoría de Farmacéutico I (Cfr. foja 6 del Expediente Administrativo), a Farmacéutico IX (Cfr. 275 y 305 del mismo dossier), con los ajustes salariales respectivos que ello implica.

Aunado a todo lo anterior, y en virtud de las pretensiones de la demandante, plasmadas en la Acción Contenciosa ensayada, es indispensable para esta Magistratura destacar que, a fojas 33-34 de su Expediente Administrativo, consta la Resolución N°7799-2025, de 15 de septiembre de 2005, suscrita por el Director

General de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, la cual en su parte motiva señala que, en atención a que mediante Nota S/N, recibida el 01 de abril de 2005, esta solicitó reconocimiento de categoría adicional por estudios de Maestría en Farmacia Clínica, y con sustento en que, por medio de la Resolución 01 de 18 de enero de 2005, el Consejo Técnico de Salud, resolvió declararla idónea y autorizarla para ejercer libremente dicha maestría, en todo el territorio nacional, a partir del 30 de noviembre de 2004, se dispuso: *"Reconocer categoría adicional de B/.75.00", a la funcionaria DAYRA MARISOL SAMANIEGO D., portadora de la cédula de identidad personal N°6-71-230, N° posición 836-03-00259, a partir del 11 de marzo de 2005, fecha de la presentación de los documentos. La partida presupuestaria para hacer efectivo el reconocimiento de este derecho, a partir de la solicitud (01 de abril de 2005), estará sujeta a la viabilidad presupuestaria de la institución"* (Cursiva, resaltado y subrayado nuestros).

Así las cosas, tenemos que, **producto de la presentación de la solicitud pertinente, el título de Maestría en Farmacia Clínica, idoneidad y demás documentación requerida para ello, la CAJA DE SEGURO SOCIAL, en el año 2005, procedió al reconocimiento de una categoría o etapa adicional a la accionante, de B/.75.00** (escala horizontal por la presentación de estudios de posgrado), cumpliendo de esta manera con el otorgamiento de ese derecho, en atención las disposiciones legales y los Acuerdos vigentes en la materia, a la fecha de su petición.

Por otro lado, y aun cuando las pretensiones de la demandante van enfocadas a los derechos subjetivos que considera que le asisten, en virtud de las disposiciones legales, Acuerdos y Manuales vigentes en el año 1999, en que inició funciones en la entidad demandada; en 2004, en que obtuvo su idoneidad de Maestría en Farmacia Clínica; y, en 2006, en que arguye haber iniciado funciones adicionales relacionadas a la especialidad, es oportuno señalar (para mayor ilustración de esta causa), que el 31 de diciembre de 2015, se promulgó en la Gaceta Oficial N°27939, la "Adenda Complementaria a los Acuerdos 2015, entre

ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM, representando a los profesionales de la salud al servicio del Estado y la Comisión de Alto Nivel conformada por el MINSA y la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**” (Cfr. fojas 226-235 del Expediente Administrativo), suscrita el 29 de diciembre de 2015, fecha en que entró en vigencia, y cuya cláusula décimo sexta estatuyó que *se modifica toda cláusula a los Acuerdos firmados en el año 2015, entre los Gremios y Organizaciones de Profesionales antes señaladas que, en materia de, entre otras, **escala salarial**, sea contraria a dicha Adenda*, aunado a que, en virtud de Acuerdo entre el Ministerio de Salud, AFASE, CONALFARM y la entidad demandada, de 09 de julio de 2021, se otorgó a la accionante sobresueldo temporal, por el título de maestría que ostenta, de lo cual se indicó que se le adeuda vigencia expirada, y que el mismo será temporal, *hasta que se dé la aprobación de la estructura de cargo por Grado* (Cfr. foja 367 del Expediente Administrativo).

A partir de dicha Adenda Complementaria de 2015, *se advierte una variación en los requerimientos para cada Grado, también llamados por esta “Niveles”, los cuales, para el caso de los Farmacéuticos, en virtud que todos requieren de Licenciatura e idoneidad profesional para su ejercicio, aplican el 5 o Nivel Profesional con licenciatura; 6 o Nivel Profesional con posgrado o especialista; 7 o Nivel Profesional con maestría; y 8 o Nivel Profesional con doctorado, estableciéndose así los Grados, desde entonces, de manera general, en atención a los títulos de estudios superiores que se ostentan y las funciones a desempeñar, y no por profesión o puesto específico, como previamente se establecía*, lo cual fue producto de las distintas negociaciones con los gremios y organizaciones que conforman los profesionales de la salud, a fin de mejorar la oferta salarial a manera de incentivo, para hacer más atractiva la incorporación de los profesionales al sector público y su retención como trabajadores activos al servicio del Estado panameño.

En atención a la modificación indicada, y a los nuevos Grados establecidos en la Adenda Complementaria a los Acuerdos 2015, la **CAJA DE SEGURO**

SOCIAL ha reiterado en diversos actos administrativos, que cualquier reconocimiento de pago en atención a solicitud de la accionante, fundamentada en las nuevas disposiciones de la referida Adenda, ***está sujeto a la reglamentación de la misma, cuyo proceso depende de la evaluación e información necesaria que suministren las autoridades competentes, para establecer los derechos de cada caso.*** (Cfr. fojas 240, 242, 248 y 418 del Expediente Administrativo).

La posición anterior, exteriorizada por la institución demandada, encuentra sustento en el respeto del Principio de Estricta Legalidad, establecido en el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, del cual deben estar revestidas todas las actuaciones administrativas, que estatuye, en esencia, que todo acto de los poderes públicos debe estar fundado y motivado por el derecho vigente, cuyo objetivo es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder, que pueda afectar a los administrados.

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

Por su parte, el Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa en su obra ‘Tratado de Derecho Administrativo’, ha manifestado que ‘El principio de legalidad se estructura en el cabal sometimiento de la administración y de sus actos a las normas superiores –bloque de la legalidad- previamente proferidas como garantía

ciudadana y para la estabilidad estatal. Debemos agregar a lo anterior, que la legalidad así entendida no es un simple presupuesto de la actuación administrativa; todo lo contrario, en nuestro concepto, la legalidad de los actos se proyecta tanto en su procedimiento formativo como en la vigencia de los mismos. Se caracteriza de manera consecuente por su naturaleza previa, concomitante y subsiguiente a la manifestación del órgano administrativo' (Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, Cuarta Edición, Universidad Externado de Colombia, página 54)".²

Para ilustrar lo anterior, resulta de utilidad citar lo manifestado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 26 de mayo de 2022, publicada en la Gaceta Oficial N°29616-A de 06 de septiembre de 2022, dictada dentro de Demanda de Inconstitucionalidad presentada contra la frase "*la evidencia académica es de diploma técnico universitario exclusivamente y deberán haber cursado tres (3) o más años de estudio*", contenida en el Grado 4 del artículo segundo de la Adenda Complementaria a los Acuerdos 2015, suscritos entre los gremios de la salud, entre estos, AFASE y CONALFARM, representando a los profesionales de la salud al servicio del Estado, y la Comisión de Alto Nivel conformada por el MINSA y la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, sobre los objetivos de los Acuerdos 2015 y su Adenda Complementaria, que refleja la **variación** realizada a partir de esta última, en cuanto al reconocimiento de los ajustes salariales a estos profesionales, y los Grados para ello establecidos, producto de las nuevas negociaciones llevadas a cabo en este sentido:

"...Previo a realizar nuestras consideraciones de análisis constitucional, **se hace necesario exponer algunas reflexiones generales en cuanto a la finalidad de los Acuerdos de 2015 suscritos por los distintos gremios de salud, ampliados mediante su Adenda Complementaria, así como también de la legislación que rige para tal sector de profesionales**, a fin de comprender de una manera integral cuál es el sentido y el alcance de la frase demandada y la dinámica laboral empleada para el personal de este rubro, motivadas principalmente, a mejorar las condiciones laborales.

² Resolución de 12 de diciembre de 2019, de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

242

Dentro de las funciones esenciales que tiene el Estado se encuentra la de garantizar la buena prestación de servicios de salud a la población panameña, a través del Ministerio de Salud, en su condición de ente rector, junto con la Caja de Seguro Social, **motivo por el cual**, a fin de dar cumplimiento a dicho mandato constitucional, **se llevaron a cabo distintas negociaciones con los gremios y organizaciones que conforman los profesionales de la salud**, entre éstos, la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de Salud (CONAGREPROTSA) y los Técnicos Asistentes de Laboratorio.

Como resultado de las negociaciones llevadas a cabo en 2015, salió a relucir la necesidad de mejorar la oferta salarial de estos gremios a manera de incentivo para hacer más atractiva su incorporación al sector público y su retención como trabajadores activos al servicio del Estado panameño, lo cual se materializaría mediante las Adendas estipuladas en sus diferentes Acuerdos y así mejorar las condiciones laborales.

Lo anterior, sin dejar de mantener la regencia del nivel profesional de las distintas disciplinas y subsanar los perfiles de entrada al sistema de salud de todos los grupos ocupacionales, tomando en cuenta aspectos tales como la evidencia académica, el perfil ocupacional, el manual de cargos referente a las actividades, tareas, funciones y competencias, niveles de responsabilidad y riesgo ocupacional (Cfr. Considerando, Artículo Primero y Artículo Segundo de la Adenda Complementaria).

En ese sentido, la Adenda Complementaria a los Acuerdos 2015, establece ocho (8) perfiles de grados para la aplicación de la escala salarial, los cuales son progresivos en virtud de la naturaleza de las funciones desempeñadas y el nivel académico requerido, comprendidos desde el grado 1 para aquellos profesionales cuyas funciones sean de apoyo en labores básicas supervisadas, que requieran certificados de cursos de un (1) mes o un (1) año hasta el grado 8 que equivale a un nivel profesional con Doctorado.

Ahora bien, respecto al grado 4 que contiene la frase atacada de inconstitucional, se señala lo siguiente:

...

De una lectura de la frase acusada de inconstitucional, se desprende que la misma **determina el nivel de preparación académica que se requiere** para los profesionales de la salud que aspiren enlistarse en esa categoría (diploma técnico universitario con tres (3) o más años de estudios) y **cuyas funciones sean a fin a las detalladas en dicho grado.**

...

A su vez, el artículo 40 de nuestra Carta Magna señala que toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

...

Del articulado transcrito se desprende que para el ejercicio de la profesión de Técnico de Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario se requiere una formación universitaria, de un mínimo de dos (2) años de estudios, en una universidad oficial o particular, nacional o extranjera, debidamente reconocida y que se expida el título de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario; sin embargo, ello no los ubica automáticamente al nivel de Técnico Universitario Superior contempla o en el grado 4 de la Escala Salarial, cuya evidencia académica implica haber cursado tres (3) o más años de estudios.

Y es que de la palabra "mínimo" se desprende claramente que la duración de dos (2) años de estudios no es absoluta, más bien fija la formación académica básica requerida para poder ejercer la profesión de Asistente de Laboratorio Clínico, lo que no imposibilita que una vez tales profesionales cumplan con los requisitos descritos; es decir, con los años de estudios

requeridos, les permita eventualmente ser clasificados en el grado 4 de la escala salarial acordada en la referida Adenda Complementaria.

Y es que, de una lectura íntegra de la Adenda Complementaria, la misma deviene en un instrumento en el que se toman en consideración los años de estudios para el reconocimiento de los beneficios económicos contemplados; por consiguiente, cada grado comprende una determinada formación, conocimientos académicos y responsabilidad laboral que permite a los miembros de los equipos de salud recibir tales emolumentos, conforme su nivel, no advirtiéndose de eso, un fuero o privilegio para los distintos profesionales del gremio que cuenten con una mayor preparación académica.

...” (El resaltado, subrayado y cursiva son nuestros).

Así las cosas, el análisis abordado por este Tribunal Jurisdiccional, nos aboca a señalar que concordamos con el criterio expresado por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, en relación a que, como consta en el Expediente Administrativo de marras, esta otorgó a la accionante, en el año 2005, el debido reconocimiento de la categoría o etapa respectiva (y el aumento salarial que ello conllevaba), por la presentación de su título e idoneidad de Maestría en Farmacia Clínica, en cumplimiento de lo establecido en la normativa aplicable en ese momento, así como que, el otorgamiento de cualquier reconocimiento de Grado o salarial en virtud de las nuevas disposiciones de los Acuerdos 2015 y su Adenda Complementaria, deberá estar sustentado en la normativa específica que para ello dicten las autoridades competentes.

En virtud de las consideraciones anteriores, este Cuerpo Colegiado concluye que, con la emisión del acto administrativo contenido en la Nota N°D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024, la **CAJA DE SEGURO SOCIAL** no infringió las normas legales invocadas, ni desconoció los derechos de **DAYRA MARISOL SAMANIEGO DELGADO**, por lo cual, lo procedente es declarar la legalidad del acto acusado, y negar las demás pretensiones de la accionante.

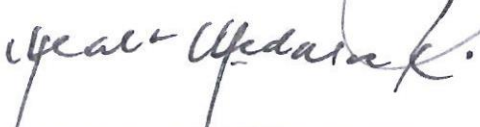
PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el acto administrativo

contenido en la Nota N°D.C.R.P-912-2024 de 10 de mayo de 2024, emitido por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, así como la negativa tácita por Silencio Administrativo en que incurrió la entidad, al no dar respuesta al Recurso de Apelación interpuesto contra el acto en mención; y **NIEGA** las demás pretensiones de la demandante.

Notifíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

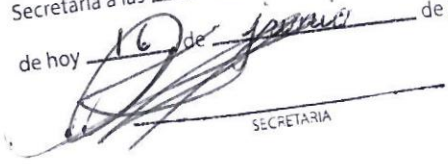

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFIQUESE HOY 19 DE junio
DE 20 25 A LAS 8:01 DE LA mañana
A Procuradora de la Administración

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1384 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 16 de junio de 20 25


SECRETARIA