

Panamá, 17 de noviembre de 2003.

Doctor

ROLANDO VILLALÁZ

Director General de la Caja del Seguro Social

E. S. D.

Señor Director General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, y en especial como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos acuso recibo de su nota consultiva N°. **D.N.P.E-N-213-03 de 13 de octubre de 2003**, la cual hace referencia a la siguiente interrogante:

¿Debe la Caja de Seguro Social tomarle en cuenta los dos (2) salarios cotizados por estos funcionarios (Tecnólogos Médicos), de manera simultánea con cualquier institución del Estado (Hospital del Niño, Oncológico, Caja de Seguro Social, etc.) y la Universidad de Panamá, para el cálculo de sus pensiones?

Antecedentes

Algunos funcionarios públicos, laboran de manera simultánea como profesores de la Universidad de Panamá, y por tal motivo, perciben sueldos de ambas instituciones.

- Cuando estos asegurados solicitan su pensión de vejez ante la Caja de Seguro Social, al **observarse concurrencia salarial** en su cuenta individual y con fundamento en el párrafo tercero del artículo 16 del Reglamento para el cálculo de las pensiones que otorga la Caja de Seguro Social, se procede a solicitar desglose de los mismos, a fin de verificar si estos fueron aportados correctamente, y al comprobarse que los mismos fueron recibidos de manera simultánea durante una misma jornada de trabajo, por mandato del párrafo tercero del Reglamento de cálculos de las prestaciones económicas que otorga la institución, estos montos o sueldos son sustituidos por el promedio de salarios que resulte de los seis (6) meses anteriores a éste.
- Sobre lo expuesto, la Constitución Política de la República de Panamá, establece en su artículo 298, lo siguiente:

“Artículo 298. Los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales

que determine la ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.”

- Por otra parte, el Código Administrativo en su artículo 825, dispone de manera taxativa varias excepciones, las cuales se detallan a continuación:

“Artículo 825. Por regla general una misma persona no puede desempeñar dos o más destinos remunerados. Se exceptúan los casos siguientes:

1. Los empleados políticos y administrativos de cualquier clase o categoría podrán ser nombrados profesores en los establecimientos de instrucción pública;
2. Pueden también ser nombrados miembros de juntas de beneficencia o caridad;
3. Pueden confiarse a una misma persona los destinos de recaudador de rentas nacionales y de Tesorero Municipal;
4. Pueden confiarse a una misma persona, una oficina telegráfica y una o más de recaudación de cualquiera clase de rentas;
5. Puede un individuo ser a la vez Personero Municipal y Telegrafista;
6. Puede un individuo servir a la vez los destinos de Secretario del Alcalde, del Juez y del Consejo Municipal;
7. Puede a la vez un individuo desempeñar dos o más destinos sin mando o jurisdicción siempre que a juicio de los que hacen las respectivas elecciones tenga tiempo suficiente para cumplir todos los deberes, no haya inconveniente alguno en la acumulación de funciones; y
8. Este inciso fue subrogado por el siguiente Artículo de la Ley 15 de 1919:

‘Artículo 2: El inciso 8 del Artículo 825 del mismo Código quedará así:

Los individuos que sean miembros de Corporaciones nombrados por elección, podrán desempeñar otros destinos sin dejar vacantes sus puestos, cuando dichas corporaciones no se hallen reunidas o bien cuando estén en uso de licencia concedida por éstas, o siempre que no haya acumulación de sueldos salvo los casos especiales establecidos por la Constitución”.

Opinión de la Caja del Seguro Social

“Por mandato del artículo 298 de la Constitución Política de la República de Panamá, el artículo 825 del Código Administrativo, el artículo 16 del Reglamento para el cálculo de las prestaciones económicas que otorga la institución, esa entidad de seguridad social es del criterio que no se puede tomar en cuenta para dicho cálculo los dos salarios acreditados por el funcionario en su cuenta individual”.

Criterio de la Procuraduría

Antes de entrar a revisar la parte legal, consideramos oportuno retomar las consideraciones de hecho que se han venido incorporando en la práctica intrahospitalaria, en función de asegurar la continuidad e incremento de los profesionales en las diversas disciplinas de la medicina.

Consideraciones de hecho y derecho

La enseñanza-aprendizaje de las diversas disciplinas de la medicina lleva aparejada una corresponsabilidad de las instituciones encargadas de formar a los futuros profesionales, tomando en cuenta que éstos serán los que ofrecerán sus servicios en materia de salud al país. De hecho en Instituciones como la Caja del Seguro Social, Hospital Santo Tomás, Instituto Oncológico, Hospital del Niño etc., el personal que allí labora, coopera con la docencia de cientos de jóvenes estudiantes de diferentes disciplinas; elemento éste que a nuestro juicio, es determinante en la calidad de la enseñanza intrahospitalaria.

“El aprendizaje de las diversas disciplinas de la medicina, implica no sólo tener los conocimientos del campo médico, sino también debe ser un docente que se sienta comprometido con su actividad y conciencia de la importancia que tiene su desempeño. Aunque teóricamente se identifica esa importancia, la necesidad de formar docentes de carrera; la realidad es que quien no hace investigación, no progresa ni en el ámbito académico ni en el económico.

Los profesores no tienen el reconocimiento suficiente de sus instituciones, las cuales minimizan la actividad docente frente a los grupos de investigación que reciben mayor apoyo y reconocimiento. Con ello disminuye la motivación de los profesores en este campo, y al final pocos muestran interés en la docencia, toda vez que se dedican a otras actividades de la disciplina¹”.

Sin embargo, la docencia requiere de programas formales y una disciplina, que permita que las rotaciones de los estudiantes por los hospitales y clínicas se den de manera ordenada y productiva.

De allí, que se requiere de un personal administrativo del área o la disciplina correspondiente, al cual se le motive, con un mínimo de incentivo, para que aparte de sus actividades programadas en las Instituciones, se encarguen de supervisar la asistencia, cuidando de que las labores inherentes a los hospitales no sufran alteraciones que perjudiquen a los pacientes que en éstos se atiendan. Este es un personal que es seleccionado de un banco de datos que por concurso de créditos y ejecutorias profesionales se escoge para cumplir con el hecho educativo en las diferentes áreas de la medicina. Además es importante que cuente con una experiencia institucional que le permita una interacción fluida y con autoridad dentro de la misma institución.

Teresa I Fortoul van der goes,¹ Margarita Varela Ruiz,¹. La motivación en la enseñanza de la medicina¹ Departamento de Biología Celular y Tisular, Facultad de Medicina, UNAM.

Las actividades docentes dentro de la institución, relacionada con estas disciplinas directamente, favorecen a la misma, pues su personal está en constante actualización académica, además que su categoría como Institución – Escuela, le reviste de prestigio y la hace legible para los beneficios internacionales.

En el caso, de la Facultad de Medicina, concretamente la Escuela de Tecnología Médica, se requería de personal que pudiera movilizarse dentro de las distintas secciones. En ese sentido, se contó en un inicio con profesores que trabajaron por muchos años en forma ad-honorem y con el tiempo, luego de pasar por concursos de créditos y ejecutorias, se les dio un incentivo salarial, pasando a formar parte del personal docente de la Facultad.

Cabe destacar que en la actualidad la Universidad de Panamá, no cuenta con las instalaciones, equipos hospitalarios, que permita que sus estudiantes en las diferentes disciplinas de la medicina, se puedan preparar en la práctica intrahospitalaria. En función de lo expuesto, es que entonces se ha venido incorporando la práctica en diversas instituciones del Estado, como por ejemplo Caja del Seguro Social, Ministerio de Salud, Hospital Santo Tomás etc.

Frente a estos factores de hecho, es importante para mejorar la enseñanza - aprendizaje de nuestros estudiantes; incorporar en los contenidos, la práctica intrahospitalaria, pues esta es la base fundamental de su preparación. Para ello, se establecieron convenios o pactos que entrañaron obligaciones recíprocas entre algunas Instituciones para mejorar la calidad de la enseñanza en estas disciplinas. Veamos:

CONVENIO ENTRE LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL Y LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ (16 de noviembre de 1972)

“La Universidad de Panamá y la Caja del Seguro Social coordinaran la utilización de recursos y aceptan que el objeto de este Convenio es proveer, por medio del esfuerzo coordinado entre las dos dependencias, las condiciones básicas con el fin de asegurar:

1. La correspondiente cooperación, en los programas de docencia de la Universidad para sus estudiantes de medicina, odontología, enfermería, tecnología médica, farmacia, dietética, servicio social, psicología y carreras a fines.
2. La correspondiente cooperación de LA UNIVERSIDAD a través de sus diferentes facultades, en los programas de docencia de LA CAJA para sus médicos, enfermeras y profesionales afines”.

Lo anterior tiene una razón fundamental, y es que dentro de los fines y objetivos de la Universidad de Panamá, tendrá funciones de **docencia, investigación, extensión, difusión y servicios**. (Artículo 2 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981). Estas funciones han

sido compartidas a través de todos estos años entre los diferentes hospitales y la Universidad de Panamá, específicamente Facultad de Medicina y sus departamentos.

Cabe indicar que dentro de las obligaciones de la Universidad, en lo que a la práctica intrahospitalaria se refiere, en el Convenio se dispone que los Decanos de las Facultades, conjuntamente con la Dirección de Docencia de la Caja, organizarán la práctica a fin aprovecharlo al máximo, sin causar perjuicio a la labor de prestaciones de LA CAJA; así como nombramientos de funcionarios seleccionados de común acuerdo por las partes de acuerdo a los requisitos exigidos en la UNIVERSIDAD para el nombramiento de su personal docente.

Sin pretender alejarnos del tema y establecer las consideraciones de hecho, es necesario indicar que estos acuerdos con el tiempo fueron acogidos y permitido por las partes (Ejemplo: Caja del seguro Social y la Universidad de Panamá), por lo que es viable el reconocimiento salarial en función de la práctica intrahospitalaria brindada por estos funcionarios, que con el pasar del tiempo y sus experiencias como docentes, se ven retribuido por los concursos y ejecutorias establecidos por la UNIVERSIDAD DE PANAMÁ.

Por otro lado, LA CAJA, por medio de su Dirección de Docencia, ofrecerá todas las facilidades a su alcance para el adiestramiento práctico y clínico de los estudiantes universitarios que lo requieran y a los que se refiere el presente Convenio.

Corresponde a los Jefes de Departamentos de LA CAJA adoptar las medidas necesarias respecto a los servicios de su dependencia, con el fin de proveer el máximo de facilidades para que las actividades de práctica docente se desarrollen en un marco de amplia colaboración, de acuerdo al espíritu y los propósitos establecidos en el presente convenio y sin que esto interfiera con el objetivo básico de LA CAJA de brindarle servicio a los asegurados.

El convenio comentado, se trae a la consideración de este análisis porque en términos legales, estas prácticas intrahospitalarias fueron ratificadas a través de éste, por la UNIVERSIDAD DE PANAMA y LA CAJA, reconociéndose el nombramiento de funcionarios de esta última en los programas de docencia de aquella.

Consideraciones legales:

Según opinión de la Caja de Seguro Social, por mandato del artículo 298 de la Constitución Política, el artículo 825 del Código Administrativo y el artículo 16 del Reglamento para el cálculo de las prestaciones económicas que otorga la Caja, no puede tomarse en cuenta para dicho cálculo los dos (2) salarios acreditados en su cuenta individual.

Como cuestión previa nos permitimos analizar el artículo 298 de la Constitución Política, que establece la prohibición a los servidores públicos de percibir dos o más sueldos cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 298: Los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, **salvo los casos especiales**

que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

Las jubilaciones de los servidores públicos se fundaran en estudios actuariales y proporciones presupuestarias razonables". (el resaltado es nuestro)

Señala el Profesor Luis Fuentes Montenegro al comentar sobre el tema en la Constitución Política de 1972, que el contenido prohibitivo de la norma estudiada, "busca minimizar egresos públicos en concepto de sueldos que sólo favorezcan a una persona; anulando la posibilidad de que un mismo individuo concentre el ejercicio de varios cargos públicos remunerados".

Esta prohibición a los servidores públicos, de percibir dos o más salarios tiene entre otras razones reducir el gasto público, que pudiera beneficiar a un mismo funcionario. No obstante, como en toda regla, se establecen excepciones, en la misma norma constitucional queda definido que pueden haber situaciones, donde un funcionario puede laborar en dos o más instituciones públicas lo cual deberá estar establecido en la ley.

En ese sentido, la Ley N°.46 de 1952 de 10 de diciembre de 1952, publicada en Gaceta Oficial N°11,958 de 2 de diciembre de 1952, por la cual se fija la escala general de sueldos, se clasifican todos los funcionarios y empleados públicos y se dictan otras medidas de carácter fiscal y administrativo, sobre el tema objeto de estudio consagra lo siguiente. Veamos:

Artículo 6. Ninguna persona podrá devengar dos o más sueldos, asignaciones o remuneraciones de cualquier clase pagadas con fondos del Estado, municipales o instituciones autónomas o semiautónomas, a menos que se trate de los siguientes casos:

a) **Los funcionarios y empleados públicos que, además de las funciones a su cargo**, desempeñen funciones en establecimientos de educación fuera de las horas en que deban prestar sus servicios en su Despacho, siempre que no devenguen en total suma mayor de B/.750.00 mensuales."

b) Los funcionarios y empleados públicos, que, además de las funciones a su cargo, presten servicios profesionales en Clínicas o Dispensarios del Estado, Municipales o entidades autónomas o semiautónomas..."

Queda claro en la Ley 46 de 1952, en su artículo 6, qué funcionarios pueden percibir dos o más salarios del Estado, entre los cuales están: a) **los educadores**, b) **y los profesionales en clínicas o dispensarios del Estado**, Municipales o entidades autónomas o semiautónomas. Sobre el artículo 6 de la Ley 46, de 1952, es fundamental subrayar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 18 de julio de 1965, declaró inconstitucional el inciso (b) del referido artículo, pero no en todo su contenido, sino parcialmente. En dicho pronunciamiento se aclara lo siguiente:

“Para que el expresado precepto constitucional resulte infringido es necesario que el empleado o funcionario público perciba (2) dos o más sueldos pagados por el Estado, esto es del Tesoro Nacional, salvo en los casos en el que en mismos se señalan. Tal sería por ejemplo el caso de un médico con funciones en el Hospital Santo Tomás, quien al mismo tiempo se le designara para que prestara servicios profesionales en el Hospital Psiquiátrico, por ser ambas instituciones de propiedad del Estado y tener éste que pagar ambos sueldos. O que un funcionario o empleado público, además de las funciones a su cargo estuviere al servicio de un dispensario o clínica de una entidad autónoma o semiautónoma, salvo que se tratara de la Caja del Seguro Social, por las razones que más adelante se expondrán, toda vez que el patrimonio de esas instituciones se forma con aportes hechos a las mismas por el Estado para su existencia y satisfacción de los servicios que les asigna la ley. Aportes salidos del Tesoro Nacional.

En el caso de **la Caja de Seguro Social**, como se ha dicho, no habría infracción de la norma constitucional, toda vez que de conformidad con el Decreto Ley N°. de 9 de agosto de 1962 (hoy Ley N°.30 de 26 de diciembre de 1991) es una entidad de Derecho Público, autónoma en lo administrativo, en lo funcional y en lo económico, con personería jurídica y patrimonio propio y fondos separados e independientes de la Administración Pública. Fondos que tienen ese carácter por que en su mayoría se forman de los aportes de los asegurados de la Caja. Por ello, son de su propiedad las clínicas y dispensarios que ella mantiene. Y dentro del mismo orden de ideas hay que decir que los sueldos que pagados a los facultativos que emplea en la prestación de sus servicios son sueldos que salen del patrimonio propio que administra y no del Estado. A lo cual hay que agregar que el Estado tiene la obligación de cumplir ante la Caja de Seguro Social con las cuotas que como patrono le tiene asignadas la ley”.

Ahora bien: como el ordinal b) del artículo 6 de la Ley 46 de 1952, acusado como inconstitucional, **coloca en un pie de igualdad a todas las entidades autónomas y semiautónomas**, esto es sin hacer diferencia alguna entre ellas, y permite a un funcionario o empleado público, aparte de las atribuciones a su cargo, prestar servicios o profesionales en Clínicas o Dispensarios de las mismas. La norma legal impugnada debió ajustarse al querer de la norma constitucional y prohibir con respecto a las instituciones autónomas y semiautónomas, lo que ahora permite exceptuando a la Caja del Seguro Social, por las razones que se dejan expuestas.

En mérito de las anteriores consideraciones, la Corte Suprema, Pleno, en ejercicio de la facultad que le confiere la Ley, declara que el aparte b) del artículo 6 de la Ley 46 de 1952 ES INCONSTITUCIONAL, con excepción de la parte relativa a los

servicios profesionales que se prestan en Clínicas o Dispensarios municipales que se mencionan en dicho precepto legal”.

Luego entonces, queda evidenciado que nuestra más alta corporación de justicia declaró inconstitucional el acápite (b) del artículo 6 de la Ley 46 de 1952, sin embargo, se señala claramente, que no todo el acápite es inconstitucional, lo cual indica, que se mantiene la permisibilidad en nuestro sistema jurídico, para que los servicios profesionales de salud se presten en clínicas o dispensarios municipales u otras entidades públicas que indique la ley. En cuanto al criterio relativo al monto de B/.750.00 el mismo no tiene vigencia, toda vez que se deja plasmado, del contenido de la norma la cual hace alusión alguna respecto al monto señalado.

De la anterior jurisprudencia se desprende un aspecto interesante a destacar y es que no se da infracción de la norma constitucional (298), para los efectos de la Caja del Seguro Social, toda vez que de conformidad con el Decreto Ley de 9 de agosto de 1962 (hoy Ley N°. 30 de 26 de diciembre de 1991 artículo 1); esta es una entidad autónoma de derecho público, autónoma en lo administrativo, en lo funcional y en lo económico, con personería jurídica y patrimonio propio y fondos separados e independientes de la Administración Pública, por lo tanto el funcionario de esta entidad de salud podría prestar servicios profesionales en otra institución como sería el caso, de la docencia en la Universidad de Panamá, la cual esta entrelazada con la función que ejerce el funcionario público en el campo de salud.

Estos, fondos tienen ese carácter porque en su mayoría se forman de los aportes de los asegurados de la Caja. Por ello, son de su propiedad las clínicas y dispensarios etc, que ella mantiene. Y dentro del mismo orden de ideas, hay que decir que los sueldos pagados a los facultativos que emplea en la prestación de sus servicios son **sueldos que salen del patrimonio propio que administra y no del Estado.**

En cuanto al artículo 825 del Código Administrativo, numerales 1 y 7 establece en principio que una misma persona no puede desempeñar dos o más destinos remunerados a excepción de los empleados políticos y administrativos, y aquellos que tengan tiempo suficiente para cumplir sus deberes y no haya inconveniente alguno en la acumulación de funciones.

En el caso subjúdice, los funcionarios ejercen normalmente sus atribuciones por ejemplo dentro de la Caja, por lo que, él mismo no deja de trabajar, ni sale de su institución para prestar servicios en otra institución de forma simultánea; por el contrario, el funcionario es elegido por la Universidad y la Caja, se evalúa, y posteriormente se le nombra como un facilitador en la práctica intrahospitalaria, en ese sentido, colabora con los estudiantes de la Facultad de Medicina o el Departamento de Tecnología Médica en sus prácticas. Es de capital importancia recalcar que estas prácticas se dan en determinadas horas, puede ser una o dos horas en la semana, y va a depender de los contenidos; ya que los alumnos son rotados de acuerdo a las áreas que les correspondan practicar, por lo que el tiempo invertido en la practica es poco. Sobre este efecto el Convenio de la UNIVERSIDAD DE PANAMÁ y LA CAJA, dispuso que “a fin de facilitar la práctica docente se facilitarían las correspondientes actividades dentro de un marco de amplia colaboración de acuerdo con

el espíritu y los propósitos del presente Convenio y sin que esto interfiriera con el objetivo básico de LA CAJA, de brindarle servicio a los asegurados.

El artículo 79 de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, establece que todos los médicos del hospital están en la obligación de cooperar a la enseñanza práctica de la medicina y los que desempeñen cargos docentes percibirán los sueldos correspondientes. Como se puede observar la docencia en aquel entonces era ejercida por los médicos, no obstante, con las nuevas tendencias esta se ha extendido a diversas disciplinas de la medicina tales como: la odontología, farmacia, tecnología médica y otras profesiones a fines.

En resumen, somos de opinión que los servicios profesionales de docencia que brindan determinados funcionarios del área, escogido por la UNIVERSIDAD, fue permitido a través de este Convenio como es el caso de la Caja del Seguro Social y la Universidad de Panamá por ejemplo, por lo tanto, consideramos que no existe una infracción de la norma constitucional toda vez que la CAJA es una entidad de derecho público, autónomo en lo administrativo, en lo funcional y en lo económico, con personería jurídica y patrimonio propio y fondos separados de la administración pública.

La práctica intrahospitalaria es esencial en la formación de nuestros estudiantes y el personal del sector salud, pues son los que ofrecen sus servicios a la población, y es de obligatorio cumplimiento que el personal médico y afines brinde su enseñanza; la cual el Estado debe proveer a través de sus diferentes Hospitales.

La Resolución N°.3 de 25 de abril de 1988 "por la cual se aprueba en todas sus partes el Reglamento que regula los requisitos para clasificar los hospitales de docencia en la República"; recoge esta función al indicar "que es de suma importancia que dichas instituciones cuenten con requisitos que garanticen un proceso de enseñanza y aprendizaje al personal del Sector, cónsono con las necesidades en materia de salud.

En cuanto al artículo 16 del Reglamento de Cálculos "Resolución N°. 8008-93-J.D. de 23 de septiembre de 1992, somos de opinión que no es aplicable, al caso bajo análisis toda vez que la concurrencia de salarios mensuales que ameritaron los desgloses correspondientes están justificados, al permitirse por ambas entidades, durante todos estos años, el nombramiento del personal de esa entidad (Caja del Seguro Social) como docentes en la Facultad de Medicina y otros departamentos a fines en la Universidad de Panamá; recibiendo al final incentivos económicos por sus años de servicios, a través de concursos de créditos y ejecutorias.

Por otro lado, este despacho considera que la Caja no debe entrar a cuestionar la legalidad o no de éstos reconocimientos, toda vez que existió un convenio entre ésta y la UNIVERSIDAD, y al existir una justificación, como es la práctica intrahospitalaria, la Caja debe limitarse a hacer los cálculos salariales correspondientes en base a lo que disponga el Reglamento de cálculos en función de que a estos funcionarios se le hicieron los descuentos de ley por las razones anotadas.

Debe recordarse, el principio de legalidad contenido en el artículo 18 de la Constitución Política, y que señala "que los funcionarios sólo pueden hacer lo que ordene la ley, el aplicar o hacer más allá de lo dispuesto en la norma, lo convierte en trasgresor del debido proceso, el principio de legalidad y el principio de buena fe.

Sobre la situación planteada, en la cual la misma administración otorga el derecho, vale citar un pronunciamiento emitido por la Corte Suprema de Justicia, en la cual se hace un estudio del principio de buena fe que rige en nuestro sistema jurídico, el que es aplicable al caso estudiado.

Así en sentencia de 18 de mayo de 2001, sobre este tópico expresa lo siguiente:

“Al existir un derecho subjetivo, pues, en este caso fue conferido por actos propios de la administración, el administrado adquiere un derecho que crea una situación de exclusividad que podrá oponer contra la Administración en cuanto se exceda en sus funciones. Debe, pues, la administración recurrir a la vía jurisdiccional ordinaria a fin de anular sus propios actos que confieren esos derechos. Jaime Vidal Perdomo en ese sentido afirma que "el respeto a las situaciones jurídicas creadas o definidas por los actos administrativos puede ser tal que se haga irrevocables aunque sean ilegales ..." (VIDAL PERDOMO, JAIME, Derecho Administrativo, Editorial Temis, S. A., Décima Edición, Bogotá, Colombia, 1994, pág 143).

Debe entonces aplicarse al caso bajo estudio, el principio de buena fe, que es uno de los principios generales que sirven de fundamento al ordenamiento jurídico y que está previsto en el artículo 1109 del Código Civil, pues, al ser la señora Elsie de Ayuso clasificada en diferentes categorías como Terapista Ocupacional, de modo alguno puede ahora la administración desconocerle ese derecho y aún más ordenar mediante otro acto administrativo descontar una suma de dinero que por derecho percibió en concepto de sueldo y que corresponden a las diversas categorías a las que fue ascendida. Esta omisión no es imputable al administrado.

La Sala ha manifestado en otras ocasiones, que el principio de buena fe debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados, pues, le permite a éstos recobrar la confianza en la Administración, que según Jesús González Pérez, consiste en "que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, aquélla no va adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones". Estos actos, según el mismo autor, serán respetados en tanto no exijan su anulación los intereses públicos. (El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, Editorial Civitas, S. A., Segunda Edición, Madrid, España, pág 69). Es claro entonces, que al ser la funcionaria Elsie de Ayuso clasificada en diferentes categorías como Terapista Ocupacional mediante actos expedidos por la propia Administración, el devengar el sueldo correspondiente a

cada categoría es un derecho que le asiste, por tanto no es dable mediante otro acto administrativo desconocerlo.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE ES ILEGAL, la Resolución N°008-98 de 4 de agosto de 1998, dictada por el Director General del Instituto Panameño de Habilitación Especial, como también lo son sus actos confirmatorios, DECLARA que la señora Elsie Domínguez de Ayuso no está obligada al reintegro decretado en las resoluciones impugnadas, y ORDENA reembolsar cualquier suma descontada con ese propósito”.

En atención a lo anterior, consideramos que como ya se dieron reconocimientos salariales y se hicieron los descuentos de ley, no puede a esta fecha, la Caja dejar de reconocer los salarios cotizados por estos funcionarios, ya que existió un Convenio entre las partes; aunado a que se produjeron actos de reconocimientos, por parte de la Universidad a estos funcionarios, en función de la práctica intrahospitalaria. Es importante destacar que en cuanto a los pagos efectuados, mal puede la administración pública, dejar de reconocerlos, para el cálculo salarial, dado que fue aprobado mediante diversos actos emitidos por estas instituciones, en ese sentido estimamos que es aplicable a estos casos el principio de la buena fe, anotado up supra en términos concebidos por el cuerpo colegiado de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Esperamos de esta forma haber dado respuesta a su solicitud, se suscribe de usted.

Atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/hf.