

23 de enero de 2003

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de
la Demanda**

Propuesto por el Licenciado Rafael Benavides, en representación de **Priscilla Isabel Jiménez Avilés**, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto N°0338-2002, expedido por la **Dirección Nacional de Personal de la Caja de Seguro Social**, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudimos con nuestro acostumbrado respeto ante Vuestra Alta Corporación de Justicia, con la finalidad de presentar formal contestación de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción enunciada en el margen superior del presente escrito, de conformidad con lo que establece el numeral 2, del artículo 5 del Libro Primero de la Ley N°38 de 2000.

I. Peticiones de la parte demandante:

La Firma Forense que defiende los intereses de la parte demandante ha solicitado a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera que formulen las siguientes declaraciones:

1. Que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°0338-2002, expedida por la Dirección Nacional de Personal de la Caja de Seguro Social, como también el acto

confirmatorio contenido en la Resolución 2139 del 2002 dictado por el Director General de la Caja de Seguro Social.

2. Como consecuencia de las declaraciones anteriores solicita a la Sala Tercera declare que la señora Priscilla Jiménez no está obligada a reintegrar ningún dinero a la Caja de Seguro Social y que por tanto se deben reembolsar los salarios dejados de percibir reconociéndole el derecho a la octava categoría y a los salarios dejados de percibir en concepto del aumento salarial decretado el día 2 de noviembre de 2000.

Este Despacho, por mandato constitucional y legal, tiene como misión la defensa del acto administrativo acusado. En aras del ejercicio de esa atribución, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar improcedentes las pretensiones de la demandante. Aunque reconocemos que la Sala ha mantenido de forma reiterada la consideración de que el funcionario no debe correr con los errores de la Administración, por lo tanto no debe ordenarse la devolución de sumas pagas en exceso.

II. Los hechos u omisiones en los que se fundamenta la demanda, los contestamos en los siguientes términos:

Primero: Este hecho no nos consta tal como se expone; por lo tanto lo negamos.

Segundo: No es cierto, porque al reverso de la foja 1 consta que la notificación se hizo el día 28 de febrero de 2002.

Tercero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos. Véase foja 1 del expediente judicial.

Cuarto: Este hecho es parcialmente cierto, pues estamos de acuerdo, que la Licenciada Jiménez presentó las constancias de haber obtenido el grado de Magíster en Gerencia de la Salud; sin embargo, los otros comentarios son apreciaciones subjetivas del demandante.

Quinto: Es cierto y se acepta.

Sexto: Es cierto y se acepta.

Séptimo: Este hecho no es cierto, tal como se expone; por tanto, lo negamos.

Octavo: Este no es un hecho, es la alusión a una norma legal; por lo tanto se tiene como tal.

Noveno: No nos consta y por lo tanto lo negamos.

Décimo: Esto no es un hecho, son dudas y alegaciones de carácter subjetivo que deberán determinarse en la fase final de este proceso.

III. Las disposiciones que se estiman infringidas y sus conceptos, son las que a seguidas se analizan:

a. En primer lugar, se dice infringido el artículo 4 del Acuerdo de 1 de junio de 1984, que expresa:

"Artículo 4: Se le reconocerá a los Laboratoristas Clínicos que posean el título académico de doctorado o de maestría, un sobresueldo a partir de enero de 1985, previo estudio que para tales efectos realizarán las autoridades de salud y el Colegio Nacional de Laboratoristas."

- o - o -

Concepto de la violación:

En cuanto al concepto de la infracción el apoderado judicial argumentó lo siguiente:

"Es evidente la violación directa por omisión a este artículo por el cual nos hacemos eco del criterio vertido por asesoría legal de Personal de la Caja de Seguro Social en nota ALP-N-044-02 en respuesta a una consulta solicitada sobre la interpretación de este artículo 4 el cual dice que 'es sumamente claro y le reconoce a tales profesionales los requisitos de poseer título académico de doctorado y cualesquiera maestría relacionada a dicha profesión un sobresueldo a partir del año de 1985, dicha calificación es de competencia de las autoridades de salud y del Colegio Nacional de Laboratoristas Clínicos.'" (Cf. f. 21)

- o - o -

Defensa del acto administrativo acusado a cargo de la Procuraduría de la Administración.

El apoderado judicial de la demandante ha señalado el artículo 4 del Acuerdo de 1 de junio de 1984, como la disposición legal infringida. No obstante se observa que la referencia es incompleta pues, no establece entre quiénes se realizó este "acuerdo" ni su homologación jurídica, sobre todo, cuando la materia que nos ocupa está regulada por el Decreto N°259 de 9 de octubre de 1978, vigente a la fecha.

Ciertamente, los acuerdos, como expresión de la voluntad de las partes, podrán incorporarse o adicionarse a los Reglamentos Internos; sin embargo, requerirán la publicación en la Gaceta Oficial de tal manera que sean homologados y adquieran un lugar en el orden jerárquico correspondiente.

En el caso que nos ocupa, la demandante ha señalado que el artículo 4 del Acuerdo de 1 de junio de 1984, es la norma jurídica que le reconoce a los Laboratoristas Clínicos, poseedores de una Maestría o un Doctorado el derecho a

sobresueldo. Sin embargo, no puede obviarse que existe una norma legal identificada como el artículo 17 del Decreto N°259 de 9 de octubre de 1978, que constituye una fuente de mejor derecho y exige de manera específica la condición de que tanto la maestría como el doctorado, sean en la especialidad de Laboratorio Clínico, para que se tenga el derecho a una reclasificación automática y por consiguiente al sobresueldo.

En aras de una mayor claridad reproducimos el artículo 17 del Decreto N°259 de 9 de octubre de 1978, **norma vigente aún**, mediante la cual se reglamenta el Escalafón para Laboratoristas Clínicos, Asistentes y Auxiliares de Laboratoristas Clínicos del Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social y Patronatos y luego, contrastaremos esta disposición legal con el artículo 4 del Acuerdo de 1 de junio de 1984, citado por el demandante como norma infringida.

El artículo 17 del Decreto N°259 de 9 de octubre de 1978 señala:

"Artículo 17: El Laboratorista Clínico que obtenga un grado de Maestría o Doctorado **en Laboratorio Clínico**, será ubicado en la categoría inmediatamente superior a la que le corresponde."

- o - o -

El artículo 4 del acuerdo de 1 de junio de 1984, señala:

"Artículo 4: Se le reconocerá, a los Laboratoristas Clínicos que posean el título académico de doctorado o maestría, un sobresueldo a partir de enero de 1985, previo estudio que para tales efectos realizarán las autoridades de salud y el Colegio Nacional de Laboratoristas."

- o - o -

Es claro que tanto el cambio o reclasificación como el sobresueldo es un incentivo que dentro de la profesión se le reconoce a los profesionales que hayan obtenido su maestría o su doctorado dentro del ámbito científico del Laboratorio Clínico, como especialidad científica, situación que se deduce de la participación e interés manifiesto por las autoridades de salud y el Colegio de Laboratoristas en el reconocimiento de las mismas.

El demandante ha señalado que el acto administrativo acusado, es decir la Resolución N°0338-2002, dictada por la Dirección Nacional de Personal de la Caja de Seguro Social, viola de manera directa, por omisión el artículo 4 del acuerdo de 1 de junio de 1984.

La doctrina describe la violación directa por omisión o falta de aplicación como la situación que ocurre **cuando se deja de aplicar una norma legal que decide o resuelve** la situación jurídica planteada. (MOLINO MOLA: 2001,página 202).

Según el demandante, el acto administrativo acusado deja de aplicar el artículo 4 del Acuerdo de 1 de junio de 1984, cláusula que contiene la solución legal para decidir o resolver la situación jurídica presentada o meollo del asunto.

El examen del acto administrativo acusado nos permite destacar, en primer lugar, que la cuestión medular a resolver no se trata de asignar una categoría a la Magíster Priscilla Jiménez, en función del grado profesional obtenido, pues esa cuestión había sido decidida mediante el Resuelto Número 551-98, por el cual se realiza la actualización de

salario, por cambio de etapa en beneficio de empleados de la Caja de Seguro Social. En este caso Priscilla Jiménez, pasó de Laboratorista Clínico VI a Laboratorista Clínico VII, con el consecuente cambio de salario de B/945.00 a B/1,020.00.

La situación a resolver en el 2001, es la nueva actualización de etapa, esta vez motivada en el transcurso de los años de servicios ininterrumpidos de la Laboratorista Clínica Priscilla Jiménez, quien solicita su cambio de etapa VII a la etapa VIII. Acción de personal que se concede mediante la Resolución 258-2001 de 5 de marzo de 2001, la cual quedó ejecutoriada.

Posteriormente una revisión interna realizada por la Analista de Personal Nery Y. Caballero, determina que a la funcionaria Jiménez no le asiste el derecho para estar clasificada en la octava categoría, otorgada el 1 de enero de 2001, mediante la Resolución 551-98, pues no debió ascender de la categoría VI a la VII, por la Maestría en Gerencia de Salud. Esto afecta luego la nueva clasificación de la categoría VII a la VIII, como está en la actualidad. Resultando que la funcionaria ha cobrado, en exceso, por adelantado el equivalente a tres años, seis meses y tres días en una categoría que no le corresponde. Pues su cambio a la VIII categoría le asistiría en el 2007. Y así presenta la explicación a través de la nota ICYS-AP-3283-2001 de 27 de diciembre de 2001, visible a fojas 26 y 27 del cuaderno judicial y se envía a la Dirección de Personal, con la recomendación de revocar **el resuelto 551-98, es decir la clasificación en la categoría VIII.**

Con fecha de 22 de enero de 2002, la Dirección Nacional de Personal profiere la Acción de Personal, identificada con el número 0338-2002, que es el acto administrativo acusado, en cuya parte resolutive se dispone "Revocar en parte el Resuelto 258-2001, de actualización de salario por cambio de categoría a Priscilla Jiménez." Justificando dicha actuación en el informe ICYS-AP-3283-2001 y la petición de establecer cuenta por cobrar concerniente en la diferencia que existe entre el sueldo que en efecto devenga Priscilla Jiménez de B/.1,095.00 y el que debiera devengar que es de B/1,020.00, correspondiente al período de 01/01/2001 al 31/12/2001.

Es obvio que la situación jurídica a decidir no consiste en determinar si a Priscilla Jiménez le corresponde el ascenso de categoría por la posesión de una maestría. Esa situación se determinó mediante la Resolución N°551-98, tal como consta a foja 27.

El asunto a resolver o decidir es si se acoge la recomendación señalada en la Nota ICYS-AP-3283-2001 y puede imponerse la revocatoria de actos administrativos en firme, como ocurre en el caso de Jiménez, mediante el cual se ha otorgado un ascenso de categoría y se quiere obligar a que el funcionario devuelva las sumas cobradas en exceso, cuando estos pagos han sido calificados como un error de la administración.

Por eso disentimos con el cargo formulado por el demandante.

Pero, aún bajo el supuesto de que es necesario determinar el derecho de Priscilla Jiménez a acceder a una

categoría superior y a un sobresueldo, no podemos ignorar que el mejor derecho, lo supone el artículo 17 del Decreto N°259 de 9 de octubre de 1978, vigente aún, y que regula el Escalafón para Laboratoristas Clínicos, Asistentes y Auxiliares de Laboratorio Clínico del Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social y Patronatos.

b. En segundo lugar, se dice infringido el artículo 3 del Acuerdo de 1 de junio de 1984, que a la letra dice:

"Artículo 3: Los cambios de categoría en la presente escala salarial se harán de manera automática cada tres años de acuerdo a lo establecido en la Legislación vigente."

- o - o -

Concepto de la Violación:

"Consideramos una violación directa por comisión a este artículo, ya que el mismo es bastante claro al reconocer los cambios de categoría automáticos cada tres años, y al momento de emitir la resolución que estamos impugnando, nuestra representada había cumplido con dicho requisito al haber transcurrido los tres años necesarios desde 1998 al 2001..." (Cf. f. 21)

- o - o -

Defensa del acto administrativo acusado a cargo de la Procuraduría de la Administración.

Como se ha señalado en líneas anteriores, el acto administrativo acusado se identifica como la Resolución 0338-2002 de 22 de enero de 2002 y hace referencia a la revocatoria parcial del Resuelto N°258-2001 de actualización de salario por cambio de categoría a Priscilla Jiménez, en consideración a la solicitud y justificación que sustenta el Informe ICYS-AP-3283-2001 y el establecimiento de una cuenta

por cobrar, originada en los pagos en excesos que recibiera Priscilla Jiménez durante el período de 01/01/2001 al 31/12/2001.

La violación directa por comisión se da cuando el acto impugnado dispone alguna cosa contraria a lo que establece la Ley o una norma jerárquicamente superior al acto acusado. O al aplicar la Ley se desconoce un derecho consagrado en forma clara en la disposición aplicada.

En atención a las explicaciones que aporta el demandante se puede colegir que este hace referencia a una acción de personal distinta a la Resolución N°0338-2002, pues el acto administrativo acusado se refiere a la petición de revocar parcialmente el Resuelto 258-2001, que hace referencia al cambio de categoría por la adquisición del grado de maestría y no atenta ni define lo relacionado con el cambio de categoría que corresponde al transcurso del tiempo ininterrumpido como Laboratorista Clínico. De allí, que en el informe explicativo el Director General de la Caja de Seguro Social, a foja 32, párrafo final, señale "... esta Institución no se ha negado a reconocer los cambios de categoría a la funcionaria de la referencia; sin embargo, debemos enmarcarnos solamente lo que la ley expresamente nos permite..."

No compartimos el criterio ni consentimos en la existencia de la causal de ilegalidad señalada por el demandante, sin embargo, esto no significa que la Caja de Seguro Social pueda revocar sus propios actos ni siquiera de manera parcial. Además, debe revisarse a que obedecen los

cambios de categoría y no simplemente la afectación monetaria, si existiera.

c. En tercer lugar, se dice transgredido el artículo 3 del Código Civil, que señala:

"Artículo 3: Las Leyes no tienen efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos."

- o - o -

Concepto de la violación:

"Se viola directamente por comisión este artículo en virtud de que la Jefa de Personal de la Caja de Seguro Social, al expedir el acto que se demanda, debió tener presente que nuestra representada tenía un derecho adquirido y reconocido por la Resolución 551-98 que reconocía el ascenso de categoría por presentación de maestría. Además, gozaba del requisito de temporalidad al haber cumplido tres años por el cual se le reconoció el derecho al ascenso a la VIII categoría." (Cf. f. 22)

- o - o -

Defensa del acto administrativo acusado a cargo de la Procuraduría de la Administración.

Recordemos que el acto administrativo acusado es la Resolución N°0338-2002 de 22 de enero de 2002, que en efecto señala en la parte resolutive, revocar en parte el Resuelto 258-2001 de actualización de salario, por cambio de categoría.

Según el demandante se ha incurrido en la violación directa por comisión, es decir, en disponer a través del acto de alguna cosa contraria a lo que establece la Ley o una norma jerárquicamente superior a la Ley.

Al respecto cabe citar al Director de la Caja de Seguro Social en su explicación de motivos cuando reconoce que en conformidad con el artículo 17 del Decreto 259 de 1978 no existen otros derechos a favor de Priscilla Jiménez, que no sean los derivados del transcurso del tiempo y ya le fueron concedidos.

Consideramos oportuno aclarar que el demandante señala la existencia de Leyes con efecto retroactivo, sin embargo la normativa jurídica existente no se retrotrae ni perjudica a la Laboratorista Clínica Priscilla Jiménez. Quizás pretenda hacer referencia a que el acto administrativo acusado se proyecta hacia el pasado afectando derechos adquiridos, tal cual es el caso de Priscilla Jiménez.

d. En cuarto lugar, se ha señalado la infracción del artículo 1109 del Código Civil, cuyo texto se transcribe a continuación:

"Artículo 1109: Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento y desde entonces obligan, no solo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que según su naturaleza sean conforme a la buena fe, el uso y a la Ley.

Se exceptúan los actos y contratos enumerados en el artículo 1131, los cuales no se perfeccionan mientras no consten por escrito, con especificación completas de las condiciones del acto o contrato y determinación precisa de la cosa que sea objeto de él."

- o - o -

Concepto de la violación.

"Consideramos que 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 ante la administración en cuanto se exceda en sus funciones, ya que el principio de buena fe... la señora Priscilla Jiménez clasificada en esa categoría como Laboratorista Clínica VIII, de modo alguno puede ahora la administración desconocerle ese derecho adquirido, y aún más ordenar mediante acto administrativo revocar dicha categoría y descontar una suma de dinero que por derecho percibió...

La misma Sala ha manifestado en otras ocasiones que el principio de buena fe debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados...

Finalmente queremos agregar que consideramos una total violación a los derechos adquiridos el hecho de que demostramos a la Caja de Seguro Social que no existe en la actualidad ni ha existido nunca una maestría denominada 'Laboratorio Clínico' ya que lo que se imparte y se ha impartido en todas las universidades de este país son siempre maestrías afines al área relacionadas a Laboratoristas Clínicos. Por esta razón, es clara la intención del legislador al crear el artículo 4 del acuerdo de 1 de junio de 1984, en el cual no se especifica como maestría o doctorado del área de Laboratorio Clínico,... Por ende, debemos tener claro que si bien es cierto, lo que discuten es si la maestría pertenece al área de Laboratorio Clínico no exime a la dirección de Personal de la Caja de Seguro Social de responsabilidad por el hecho de haber emitido un acto que desconoce los derechos adquiridos por nuestra representada en el año de 1998, año en que esta misma institución le reconoce y menos de desconocerle el ascenso a la categoría VIII, la cual fue legítimamente obtenido por nuestra representada por haber cumplido con el requisito de temporalidad exigido por ley." (Cf. f. 22 - 23)

- o - o -

Defensa del acto administrativo acusado a cargo de la Procuraduría de la Administración.

Como se observa el demandante no señala de manera técnica el concepto de la infracción impidiendo que este Despacho pueda contrastar su posición.

Considerando las argumentaciones externadas por el demandante consideramos oportuno reproducir el Informe Explicativo del Director de la Caja de Seguro Social en el cual se pone de manifiesto que esa institución no pretende negarle aquellos derechos propios de Priscilla Jiménez, pero si esta no satisface los requisitos dispuestos en la Ley para acceder de manera automática a una categoría deberá retrotraerse a la posición real.

Informe explicativo a cargo del Director de la Caja de Seguro Social.

El Director General de la Caja de Seguro Social, a través del Informe Explicativo, requerido mediante el Oficio 1624 de 18 de noviembre de 2002, señala:

"El acto que se impugna es la Acción de Personal NO. 0338-2002 D.N.P. del 22 de enero del 2002, emitida por la Dirección Nacional de Personal de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se resolvió lo siguiente:

'Se revoca en parte el resuelto 258-2001 de Actualización de Salario por Cambio de Categoría en vista que no le asiste el derecho, según nota ICYS-AP-3283-2001. Establecer cuenta por cobrar del 01/01/2001 al 31/12/2001 de B/.1,020.00 a B/.1,095.00.'

Para cumplir con esta finalidad expongo los antecedentes de la decisión cuya

declaratoria de ilegalidad se pide en este proceso:

La Licenciada PRISCILLA JIMÉNEZ, con cédula de identidad personal NO. 8-208-2747 y NO. de empleado 847-04-020, es funcionaria de la Caja de Seguro Social desde el 1 de julio de 1982, desempeñando actualmente el cargo de Laboratorista Clínico, en la Policlínica de San Miguelito 'Manuel María Valdés'.

De conformidad con el Informe ICYS-AP-3283-2001 de 27 de diciembre de 2001 se procedió a revocar en parte el resuelto 258-2001 de actualización por cambio de categoría, mediante la Acción de Personal NO.0338-2002 D.N.P. del 22 de enero de 2002, toda vez que no le asistía el derecho.

La Licenciada PRISCILLA JIMÉNEZ, inconforme con el acto administrativo que le revoca el cambio de categoría y en tiempo oportuno a través de apoderado legal, Licdo. Rafael Alfonso Benavides Ábrego, presentó Recurso de Reconsideración. (foja 91-99).

La Administración al atender el Recurso de Reconsideración, decidió mediante Resolución 2139-2002 DNP de 27 de mayo de 2002, mantener el acto censurado.

La funcionaria de la referencia una vez notificada de la resolución anterior, sustentó Recurso de Apelación ante la Dirección General, para la admisión del mismo, tal como lo contempla la Ley 38 de 2000, artículo 171 y s.s.

A petición hecha por el apoderado legal de la funcionaria, se certifica el agotamiento de la vía gubernativa a partir del 17 de agosto de 2002. (foja 164)

Efectivamente el Decreto NO. 259 de 9 de octubre de 1978, actualmente vigente, es muy claro al indicar en su artículo 17, que:

'El Laboratorista que obtenga un grado de Maestría o Doctorado en

Laboratorio Clínico, será ubicado en la categoría inmediatamente superior a la que le corresponda'

El artículo supracitado es categórico en su contenido, al señalar que debe ser un Doctorado o Maestría en Laboratorio Clínico y no una maestría de carácter administrativo, como lo es la Maestría en Gerencia de la Salud, que en nada se relaciona con el sentido de la norma antes citada, puesto que el espíritu de la misma es el reconocimiento a los laboratoristas que se especialicen en ramas técnicas relacionadas con el laboratorio clínico, a fin de dar un mejor servicio y no se esta (sic) refiriendo a especializaciones de carácter administrativos, encaminadas hacia los recursos humanos.

Observarán los distinguidos Magistrados, que esta Institución no se ha negado a reconocer los cambios de categoría a la funcionaria de la referencia; sin embargo, debemos enmarcarnos a realizar solamente lo que la Ley expresamente nos permite y no más allá, ya que de lo contrario estaríamos violando lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

Es ostensible Señores Magistrados, que la Institución actuó con pleno apego a las normas legales que regula la presente materia y en este sentido se debe desestimar las alegaciones de la parte actora que no ha podido probar..." (Cf. f. 31 - 33)

- o - o -

No obstante lo anterior, este Despacho considera oportuno destacar, que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en dos Sentencias emitidas bajo la ponencia del Honorable Magistrado Arturo Hoyos ordenó (**en situaciones similares a la que se analiza**) que no procede la devolución de las sumas de dinero pagadas de más por la Administración,

cuando esta situación deviene de un error de la administración y el administrado ha actuado de buena fe.

Como referencia se transcriben lo medular de estos precedentes; veamos:

**"DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE
PLENA JURISDCCION, INTERPUESTA POR EL
LCDO. DONATILO BALLESTEROS EN
REPRESENTACIÓN DE ELSIE ODERAY
DOMÍNGUEZ, PARA QUE SE DECLARE NULA POR
ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 008-98 DE 4 DE
AGOSTO DE 1998, DICTADA POR EL DIRECTOR
GENERAL DEL INSTITUTO PANAMEÑO DE
HABILITACIÓN ESPECIAL, ACTOS
CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN
OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO
PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ,
DIECIOCHO (18) DE MAYO DE DOS MIL UNO
(2001).**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

"Procede entonces la Sala a confrontar el acto cuya ilegalidad se demanda, con las normas invocadas como infringidas y los argumentos que las sustentan.

Según se aprecia a foja 10 del expediente, la Jefa de Recursos Humanos del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), a solicitud de parte interesada, expidió el 3 de junio de 1999, un documento donde certifica que la señora Elsie de Ayuso, inició labores desde el 14 de octubre de 1976 y desde sus inicios trabajó como Terapeuta Ocupacional e incluso hace constar que fue clasificada en las categorías IV, V, VI y VII.

Ante la situación planteada, la Sala estima que si bien es cierto que mediante la Resolución N°019 de 28 de enero de 1992, en la que se reglamenta el ejercicio de la profesión de Terapia Ocupacional, se requiere de la idoneidad para el ejercicio de su profesión, y conmina su vez a los profesionales dedicados a la Terapia Ocupacional en los diferentes niveles, a normalizar su status ante el Consejo

Técnico de Salud en un período de seis (6) meses a partir de su entrada en vigencia, no es menos cierto que no debe desconocerse el hecho que la señora Elsie de Ayuso ha ejercido esta profesión, según consta, desde el inicio de sus labores en 1976 y ha sido promovida a diferentes categorías en el cargo, aún después de expedida la Resolución N°019 de 28 de enero de 1999, como lo fue cuando fue ascendida como Terapeuta Ocupacional V y VII, mediante Resuelto N° 2 de 2 febrero de 1994 y Decreto N°77 de 11 de abril de 1995, respectivamente (Véase certificación expedida por la Jefa de Personal del Instituto Panameño de Habilitación Especial).

Lo anterior claramente evidencia que 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 hagan 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 Terapeuta 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 Terapeuta 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."

- o - o -

"DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE
PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL

LCDO. DONATILO BALLESTEROS EN REPRESENTACIÓN DE GUILLERMO ANTONIO PÉREZ, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 0719 DE 19 DE MARZO DE 1999, DICTADA POR LA DIRECTORA GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE MAYO DE DOS MIL UNO (2001).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

"Al confrontar las normas que se alegan infringidas con el acto que se demanda, conjuntamente con el resto de la documentación que reposa en el expediente, la Sala le concede la razón al apoderado judicial del parte demandante ya que, en efecto, del análisis del artículo 29 de la Ley 14 de 27 de agosto de 1954 y de la cláusula cuarta del Acuerdo Final de Negociación suscrito entre la Caja de Seguro Social y los funcionarios administrativos de dicha institución, se infiere que sí le asiste el derecho al señor GUILLERMO ANTONIO PEREZ SAENZ a percibir el 6% del salario que al 29 de mayo de 1990 percibía, y que según el mismo acto que se demanda, era de B/.572.00 más B/.61.38 de sobresueldo por antigüedad. Ello es así, por cuanto que el texto de la norma legal es claro, cuando consagra ese derecho para aquellos funcionarios de la Caja de Seguro Social que devenguen un sueldo mayor de B/.200.00, por cada cuatro años de servicio, no obstante, se aclara que dichos aumentos no regirán para los empleados cuyos sueldos sean mayores de B/.700.00 mensuales, situación que no se dio al momento en que el señor Guillermo Antonio Pérez fue beneficiado con el aumento.

En cuanto a la regulación del artículo 29 de la Ley 14 de 27 de agosto de 1954 contenida en la cláusula cuarta del acuerdo ya mencionado, observa la Sala que su alcance no se aplica al caso bajo estudio, ya que, por un lado,

dicho acuerdo está fechado 7 de enero de 1993, lo que indica que fue expedido con posterioridad al tiempo en que le asistía el derecho al señor Pérez, mismo que luego fue formalmente reconocido mediante Resolución N°1865-92, sin soslayar que en ese momento su sueldo no sobrepasaba los B/.700.00, y, por el otro lado, el acuerdo en referencia de ningún modo puede tener efectos retroactivos para el desconocimiento de derechos adquiridos anteriores al 7 de enero de 1993, como efectivamente se ha demostrado en el expediente. Similar criterio sostuvo la Sala Tercera en Sentencia de 16 de junio de 1998, expedida en ocasión de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por la señora Kelveia Brown contra la Caja de Seguro Social.

Por lo expuesto, lo procedente entonces es, acceder a las pretensiones que se formulan en la demanda.

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° 0719 de 19 de marzo de 1999, dictada por la Directora General de la Caja de Seguro Social como también los son sus actos confirmatorios, ANULA la cuenta por cobrar fijada en contra del señor GUILLERMO ANTONIO PEREZ, DECLARA que el señor GUILLERMO ANTONIO PEREZ, no está obligado al pago, e igualmente ORDENA reintegrar las sumas ilegalmente descontadas y restablecer el derecho del señor GUILLERMO ANTONIO PEREZ a continuar percibiendo el sobresueldo que por derecho le asiste."

- o - o -

Pruebas: Aceptamos únicamente aquellas que estén debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente administrativo que contiene toda la actuación surtida en la vía gubernativa, el cual puede ser solicitado a la entidad demandada.

Derecho: Negamos el invocado por la demandante.

Señor Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/9/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General