

ADMINISTRATIVE CLAIM SUBJECT TO FULL PROCEDURAL JURISDICTION, FILED BY MR. A. BENAVIDES A., IN REPRESENTATION OF PRISCILA ISABEL JIMÉNEZ AVILES, SEEKING NULLIFICATION BASED ON ILLEGALITY OF RESOLUTION NO. 0338-2002 ISSUED BY THE NATIONAL PERSONNEL DEPARTMENT OF THE SOCIAL SECURITY INSTITUTE, CONFIRMATION, AND THE ISSUANCE OF OTHER STATEMENTS. JUDGE RAPPOREUR: ADÁN ARNULFO ARJONA L., PANAMA, ON THE TWENTY-THIRD (23RD) DAY OF JULY OF TWO THOUSAND AND THREE (2003).

Court: Federal Supreme Court, Panama.

Division: Third Administrative Appeals Division.

Judge Rapporteur: Adán Arnulfo Arjona L.

Date: 23 July 2003

Subject: Administrative Appeal

Subject to Full Procedural Jurisdiction

Case: 565-02

[...]

Page 4

“In the Court's opinion, the court writings of legal scholars applied in cases similar to this one regarding the principle of good faith in administrative proceedings are pertinent with emphasis on that inescapable relationship that exists between the Public Administration and private individuals. And since the Court has not issued contrary rulings on this point for more than a decade, ‘compared legal writings and case law agree that this principle is applicable to Administrative Law’ (See Ruling of 13 June 1991. Case: The Republic's Comptroller General's Office disputes the interpretation and legal value of an Agreement signed between the former National Port Authority and port trade union associations of the Port of Balboa and the Port of Cristóbal. Judge Rapporteur: Arturo Hoyos).

The Spanish writer Jesús González Pérez has pointed out that the ‘principle of good faith must govern the relations of the State with those it administers since it allows them to regain confidence in the Administration consisting of the fact that in the procedure to dictate the act that will give rise to the relations between Administration and the Administrated, it will not use confusing or misleading conduct that will later allow it to elude or misrepresent its obligations’ (this guideline opinion was used, for example, in the ruling of 19 December 2000).

According to the decision of 18 May 2001, in a matter of the recognition of benefits due to a change of category, the Court applied the aforementioned principle as follows:

‘The principle of good faith must then be applied to the case in question, which is one of the general principles that underlie the legal system and is provided for in Article 1109 of the Civil Code, so, seeing as Ms. Elsie de Ayuso is classified in different categories as an Occupational Therapist, there is no way that the administration can deny that right and further order through another administrative act to deduct a sum of money that by law was received as a salary and that corresponds to the various categories through which it was earned. This omission is not attributable to the administrated’ Case: Elsie de Ayuso versus IPHE. Judge Rapporteur: Arturo Hoyos).

Such is the resurgence of the aphorism of good faith with binding character in the public space, which in Federal Constitutions such as the 1991 Colombian Constitution (Article 83) is expressly consecrated, in the sense that 'The actions of individuals and public authorities *must* adhere to the principles of good faith, which will be presumed in all of their interactions.'

With a standard of this kind, as stated by the commentators on that Constitution, it seeks to recover the real practicality and validity of the principle, extending it to the realm of public law; especially to relations between individuals and the authorities, to highlight the criterion of public service that must prevail in all the actions of the Administration over and above the formalistic and cumbersome conditions. In addition, it aspires to convert this right into the guiding criterion of the entire legal system, converting it into a direct source of rights and obligations overcoming the purely interpretive criterion of it (Please see Legal applications, Colombian legislation)."

[...]

**DEMANDA CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVA DE PLENA
JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL
LICENCIADO RAFAEL A. BENAVIDES A.,
EN REPRESENTACIÓN
DE PRISCILLA ISABEL JIMÉNEZ AVILES,
PARA QUE SE DECLARE NULA, POR
ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 0338-2002,
DICTADA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL
DE PERSONAL DE LA CAJA DE SEGURO
SOCIAL, ACTO CONFIRMATORIO Y PARA
QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.
PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L.
PANAMÁ, VEINTITRÉS (23) DE JULIO DE
DOS MIL TRES (2003).**

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá

Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo

Ponente: Adán Arnulfo Arjona L.

Fecha: 23 de Julio de 2003

Materia: Acción contenciosa administrativa

Plena Jurisdicción

Expediente: 565-02

VISTOS:

El licenciado Rafael Benavides, actuando en nombre y representación de Priscilla Jiménez, ha interpuesto de demanda de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 0338-2002, de 21 de diciembre de 2001, emitida por la Dirección de Personal de la Caja de Seguro Social, acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

I-. El acto administrativo impugnado

A través de la decisión originaria descrita se dispuso revocar parcialmente el Resuelto No. 258-2001 sobre actualización de salario por cambio de categoría, debido a que no le asiste el derecho a la interesada de conformidad con la Nota ICYS-AP-3283-2001; además de establecer una cuenta por cobrar a la señora Priscilla Jiménez del 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2002 de B/.1,020.00 a B/.1,095.00.

El acto administrativo fue confirmado por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, según Resolución No. 2139-2002DNP, de 27 de mayo de 2002. En los considerandos de esta última se plasma que a partir del 1 de enero de 2001 a Priscilla Jiménez, quien es laboratorista clínica, se le actualizó el sueldo a la VIII categoría de B/. 1,020.00 a B/. 1,095.00, aunque esta persona obtuvo un título de maestría en gerencia de salud, mientras que el Decreto No. 259, de 9 de octubre de 1978, exige un grado de doctorado o maestría en laboratorio clínico.

Además se le obliga a que devuelva las sumas por la categoría cobrada de más, ya que según el artículo 1637 del Código Civil, quien haya recibido una cosa sin derecho y que por error le ha sido indebidamente entregada surge la obligación de restituirla (Cf. fs. 1 y 3).

II. Disposiciones que se estiman violadas y conceptos de las infracciones

El actor afirma -en la demanda corregida presentada- que han sido vulnerados por el acto acusado los artículos 3 y 4 del Acuerdo suscrito el 1 de junio de 1984; 3 y 1109 del Código Civil.

Según el orden dispuesto en el libelo, la primera de estas normas (Art. 4) reconoce a los laboratoristas clínicos que posean 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".

Afirma el demandante que la infracción de esta disposición se produjo de manera directa por omisión, porque no es competencia privativa de las autoridades de salud calificar la materia referente a las maestrías sin la participación del Colegio Nacional de Laboratoristas Clínicos. Señala que está de acuerdo con la opinión de la Dirección de Asesoría Legal de la Caja de Seguro Social acerca de la interpretación de la citada norma, que otorga el derecho a sobresueldo a los profesionales que obtengan un doctorado o maestría afín a la profesión (f. 21).

La segunda norma invocada por la demanda prevé el cambio automático de categoría en la escala salarial adoptada por el Convenio de 1984 "cada tres años de acuerdo a lo establecido en la legislación vigente".

Según el actor, la excerta en mención fue contravenida por comisión ya que al tiempo en que fue proferida la resolución acusada de ser ilegal, la interesada cumplía con el requisito de tiempo (1998-2001) desconociendo así el derecho al cambio de categoría y "obviando nuevamente un derecho reconocido por ellos".

La tercera disposición acogida por el actor como asidero legal de la presente acción es el artículo 3 del Código Civil, conforme al que las leyes no tienen efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos.

Señala que la infracción de la misma se produjo por comisión debido a que la Jefa de Personal de la institución, al emitir el acto, debió tomar en cuenta el derecho adquirido reconocido por la Resolución No. 551-98, a favor de la interesada, sobre ascenso a la VIII categoría por presentar un título de maestría, y reunir el requisito de tiempo antes indicado (Cf. f. 22).

La última norma señalada en la demanda como vulnerada es el artículo 1109 *ibidem* que prevé, entre otras cosas, el mero consentimiento como forma de perfeccionamiento de los contratos, por lo cual éstos obligan no solamente a lo expresamente convenido sino a todas aquellas consecuencias que de acuerdo a su naturaleza sean conforme a la buena fe, al uso y a la Ley.

El actor retoma, al explicar este concepto, el derecho subjetivo adquirido por la demandante reconocido por la Administración al clasificarla como laboratorista clínica VIII, por lo que no puede ahora desconocer el mismo y menos disponer la revocación de dicha categoría y descontar sumas de dinero que percibió Priscilla Jiménez en concepto de sueldo. Invoca a tal efecto el principio de buena fe que debe regir entre la Administración Pública y los particulares, que ha sido abordado por la jurisprudencia de la Sala.

En alegato de conclusión, la demandante reitera los fundamentos de hecho y de derecho por los que considera que el acto impugnado es ilegal, recalcando la solicitud hecha al Tribunal *ab initio* en tal sentido.

III. Informe explicativo de conducta

Mediante nota fecha el 25 de noviembre de 2002, el Director General de la Caja de Seguro Social dio respuesta al requerimiento de informe explicativo sobre la actuación en este asunto de la entidad que dirige, con fundamento en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

En lo medular, el citado documento señala que la Administración procedió apegada a la Ley y por ello se ajusta a lo normado por el artículo 17 del Decreto No. 259 de 1978, que exige claramente en el aspirante a ascenso de categoría que posea un grado de maestría o doctorado en "laboratorio clínico". En el caso de la demandante, ésta posee una maestría en gerencia de la salud, que no se relaciona en nada al sentido de la norma. A su juicio, el espíritu de la disposición es la especialización de los laboratoristas clínicos en ramas técnicas afines al laboratorio clínico.

Agrega que la Caja no se niega a reconocer los derechos de ascenso a la interesada; empero ha de actuar conforme a los límites que permite la Ley porque de lo contrario incurriría en infracción del artículo 18 de la Constitución de la República (Cf. f. 32).

IV. Opinión legal de la Procuraduría de la Administración

De conformidad con la Vista No. 058, de 23 de enero de 2003, este despacho del Ministerio Público emitió concepto legal sobre el asunto bajo examen, oponiéndose a las pretensiones de la demanda, como lo ordena la Ley en este tipo de asuntos.

En el extracto medular de su opinión, la Procuraduría abriga el criterio que la situación a decidir no consiste en determinar si a Priscilla Jiménez le corresponde el ascenso de categoría por la posesión de una maestría, ya que esa situación fue determinada por medio de la Resolución No. 551-98, de 1 de enero de 2001, visible a foja 27 de los autos.

Agrega que el punto a decidir es si se acoge la recomendación hecha mediante Nota ICYS-AP-3283-2001 y puede darse la revocatoria de actos administrativos en firme, como en este caso, que concede un ascenso de categoría, e imponer la devolución de dinero cobrado en exceso, cuando tales pagos son calificados como error de la Administración. En este aspecto disiente de la parte actora y estima que es aplicable el citado artículo 17 del Decreto No. 259 de 1978.

Pese a expresar que no comparte los argumentos de la demanda es de la opinión que la Caja de Seguro Social no puede revocar sus propios actos ni siquiera de manera parcial (Cf. f. 43).

V. Examen del Tribunal

Para resolver, la Sala hace las siguientes consideraciones.

En el caso bajo estudio, el actor afirma la infracción por parte del acto originario de dos normas contenidas en un convenio de condiciones de trabajo suscrito en el año 1984, y de dos contenidas en el Código Civil, bajo el cargo de violación directa, motivo por el que la Sala procede a efectuar un análisis en conjunto de los mismos.

El recuento de las principales piezas procesales confrontadas con el estudio de las pruebas, las argumentaciones de las partes y normas jurídicas aplicables, persuaden a la Sala de que le asiste la razón a la parte demandante cuando afirma que la Resolución No. 0338-2002, expedida por la Dirección Nacional de Personal de la Caja de Seguro Social, es violatoria del artículo 4 del Acuerdo suscrito en junio de 1984 entre profesionales de la salud y autoridades del ramo, norma que concede el derecho a que se le reconozca a los profesionales laboratoristas clínicos que adquieran un grado de maestría o doctorado un sobresueldo a partir del mes de enero de 1985.

A esta consideración arriba la Sala tras estimar incorrecta la actuación del ente oficial de revocar oficiosamente el derecho de ascenso a la VIII etapa en el escalafón (reconocido mediante Resolución No. 551-98, de 1 de enero de 2001) a Priscilla Jiménez, con fundamento en un análisis al expediente de esta funcionaria (Cf. f. 26). Examen según el cual la demandante no tiene el derecho al ascenso al grado VIII en el escalafón porque posee un "Certificado de Maestría en Gerencia de Salud", y de acuerdo con el Decreto N. 259 de 178 (Art. 17) se requiere que la especialización (maestría o doctorado) ha de ser en "Laboratorio Clínico", para ser ubicados en la categoría superior a la que asista el respectivo profesional.

A juicio de esta Superioridad, la permanencia de la interesada en el grado respectivo durante los tres años que exige la norma reglamentaria, antes de proceder el ascenso, y la presentación del título que acredita la obtención de maestría en gerencia de la salud, previo análisis por arte de los organismos o dependencias respectivas de la institución, para luego dictar un acto que resta la certeza jurídica a lo actuado, así como al derecho adquirido, es un error de la Administración que no puede desconocer los derechos subjetivos de la demandante.

A juicio del Tribunal, la Administración no podía revocar oficiosamente tal derecho sin el consentimiento expreso de la persona afectada, en este caso, Priscilla Jiménez.

El Tribunal observa que el aparente error incurrido por la Administración tiene como presupuesto un derecho subjetivo a favor de la interesada convencida que ha cumplido con los requisitos que exigen los reglamentos para adquirir y gozar del mismo. Derecho que le fue reconocido formalmente por la Caja de Seguro Social. Ese comportamiento y convencimiento de actuar conforme a lo que establece la Ley no puede ser defraudado por una equivocación de la Administración.

En el fondo se debate si el presunto error del ente público al tiempo de verificar si la aspirante reunía los requerimientos legales para ser promovida al grado subsiguiente del escalafón (del VII al VIII) puede dar pábulo a la Administración para que proceda a revocar oficiosamente un acto administrativo ejecutoriado que concede un derecho subjetivo de tipo económico (condiciones laborales) a favor de la servidora pública Priscilla Jiménez.

Este cuestionamiento permite a la Sala recordar que en virtud del régimen anterior a la dictación de la Ley 38, de 31 de julio de 2000, específicamente del libro segundo que regula el procedimiento administrativo general, vigente desde el 1 de marzo de 2001, era dudoso que la Administración pudiera motu proprio revocar actos administrativos que conceden derechos subjetivos a favor de los particulares. La tesis jurisprudencial se expedía en función de la doctrina y ciertas normas generales como el artículo 812 del Código Administrativo (que prohíbe a la autoridad revocar la licencia concedida a un servidor público), en el sentido que ello no era procedente, o bien, que sí lo era, bajo ciertas condiciones y razones, fundamentalmente de interés público.

Hoy en día, el artículo 62 de la referida Ley prevé expresamente los supuestos o motivos por los cuales la Administración está habilitada para proceder a revocar o anular ex-officio actos que regulan una situación jurídica en concreto o individualizada. La enunciada disposición establece al respecto:

"Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1.-Si fuese emitida sin competencia para ello;

2.-Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;

3.-Si el afectado consiente en la revocatoria; y

4.-Cuando así lo disponga una norma especial.

...

..."

La norma también establece la posibilidad jurídica que el ente o funcionario que ejerza la facultad revocatoria o anulatoria consulte previamente al Ministerio Público dependiendo de la jerarquía del ente emisor, con la finalidad de que emita opinión, para lo que se remitirán todos los elementos de juicio pertinentes al esclarecimiento de los hechos. Quedan a salvo los recursos de los afectados por la revocatoria o anulación del acto, así como la acción de terceros interesados en ese propósito, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho.

En el presente caso, es evidente que Priscilla Jiménez no prestó su consentimiento para que se revocara parcialmente el Resuelto 258-2001, de 5 de marzo de 2001 (f. 6) sobre actualización de sueldo por cambio de categoría de B/. 1,020.00 (VII categoría) a B/. 1,095.00 (VIII categoría), por medio de la acción de personal No. 0338-2002, de 21 de diciembre de 2001, por causa del presunto error incurrido por la Administración, motivo por el que este actuar de la Caja de Seguro Social no se encuadra en ninguno de los supuestos habilitantes previstos por el artículo 62 ut supra para proceda la revocatoria oficiosa de un acto administrativo que concede un derecho subjetivo.

La aseveración según la que la interesada no reúne la especialidad requerida por la norma reglamentaria para devengar el sueldo propio del ascenso de la VII a la VIII categoría en el escalafón de los laboratoristas clínicos, no está probada. A foja 63 de los autos reposa una nota expedida por el Presidente y refrendada por el secretario de la Junta Técnica de Laboratoristas Clínicos, según la que, la maestría en gerencia de salud se ajusta a lo previsto en el artículo 4 de la Ley que regula esa profesión (Ley 8 de 1983) entre otras normas aplicables.

A criterio del Tribunal es pertinente la doctrina tribunalicia aplicada en casos similares a éste acerca del principio de buena fe en las actuaciones administrativas con énfasis en esa relación ineludible que existe entre la Administración Pública y los particulares. Y es que, como lo ha dejado sentado el Tribunal hace más de una década, "La doctrina y jurisprudencia comparadas aceptan que dicho principio es aplicable al Derecho Administrativo" (Cf. Sentencia de 13 de junio de 1991. Caso: El Contralor General de la República promueve contencioso de interpretación y valor legal de un Acuerdo celebrado entre la extinta Autoridad Portuaria Nacional y asociaciones sindicales portuarias del Puerto de Balboa y del Puerto de Cristóbal. Magdo Ponente: Arturo Hoyos).

El tratadista español Jesús González Pérez ha señalado 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 consistente en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y Administrado, aquélla no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones" (Esa opinión doctrinal ha sido recogida, por ejemplo, en sentencia de 19 diciembre de 2000).

Según resolución de 18 de mayo de 2001, en un asunto de reconocimiento de prestaciones por cambio de categoría, la Sala aplicó el comentado principio de la siguiente manera:

"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 la diversas categorías a las que fue ascendida. Esta omisión no es imputable al administrado" Caso: Elsie de Ayuso versus IPHE. Magdo. Ponente. Arturo Hoyos).

Tal es la retoma del aforismo sobre la buena fe con carácter vinculante en el espacio público, que en Cartas Fundamentales como la colombiana de 1991 (artículo 83), está consagrado expresamente, en el sentido que "Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas *deberán* ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas".

Con una norma de este talante, señalan los comentaristas de esa Carta, se busca recuperar la practicidad y vigencia real del principio, extendiéndolo al ámbito del derecho público; en especial a las relaciones entre los particulares y las autoridades, para resaltar el criterio de servicio público que debe imperar en todas las actuaciones de la Administración por encima de las condiciones formalistas y entrabadoras. Además, se aspira a convertir este derecho en criterio rector de todo el ordenamiento jurídico, convertirlo en fuente directa de derechos y obligaciones superando el criterio meramente interpretativo que se tenía de él (Cf. Aplicaciones judiciales, legislación colombiana).

En el asunto que concierne a la demandante no se ha demostrado que ésta indujo a error a la Administración, hay ausencia de intención "dolosa" de su parte, por lo que le es inimputable el presunto error del

ente oficial, y se presume que actuó de buena fe.

Por otro lado, el argumento de falta de idoneidad del título para adquirir los derechos principios de la VIII etapa en el escalafón de laboratoristas clínicos, carece de respaldo probatorio.

Considera la Sala que prospera el cargo de violación del artículo 4 del Acuerdo de junio de 1984 meritado. Es innecesario pronunciarse sobre los demás cargos de infracción contenidos en la demanda.

VI. Decisión de Tribunal

Por tanto, 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 Acción de Personal No. 0338-2002, de 21 de diciembre de 2001, expedida por la Dirección de Personal de la Caja de Seguro Social, ORDENA el reintegro de Priscilla Jiménez a la VIII posición según el escalafón de laboratorista clínico aplicable en la Caja de Seguro Social, con el correspondiente sueldo concedido mediante Resuelto No. 258-2001, de 5 de marzo de 2001, y que le sean pagados los salarios dejados de percibir, producto de la expedición del acto anulado mediante esta sentencia.

Notifíquese,

ADÁN ARNULFO ARJONA L.

ARTURO HOYOS -- WINSTON SPADAFORA FRANCO

JANINA SMALL (Secretaria)