

22 de marzo de 1996.

Licenciado
RICARDO MARTINELLI
Director General de la
Caja de Seguro Social
E. S. D.

Señor Director General:

En cumplimiento de nuestras funciones como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Nota No.D.DAL.N.20-96, calendada 20 de febrero del año que decurre, en la cual tuvo a bien elevar consulta a este Despacho, con relación al verdadero sentido y alcance jurídico del artículo 29-C del Decreto Ley No.14 de 27 de agosto de 1954, tal y como fue reformado por el artículo 21 de la Ley No.30 de 26 de diciembre de 1991, que se refiere a la estabilidad de los profesionales y técnicos de la salud, al servicio de la Caja de Seguro Social.

Concretamente se nos consulta lo siguiente:

"En presencia de este panorama jurídico, a nuestro Despacho le importa establecer cual es el verdadero sentido y alcance del artículo 29-C del Decreto Ley 14 de 1954. O sea, es menester precisar si todas las faltas en que pueden incurrir los profesionales y técnicos de la salud al servicio de la Caja de Seguro Social deben ser sometidas para su conocimiento y sanción, al procedimiento especial a que se refiere esta norma; o si, por el contrario, es válida la distinción de las faltas, según su naturaleza, en administrativas y de ética profesional, adecuando el conocimiento y sanción de las mismas a los procedimientos a que se refiere el Reglamento sobre Servicios Médicos para cada tipo de falta".

Resulta de importancia señalar, que en nuestro Derecho Positivo, existe una gama de instrumentos jurídicos que regulan de una u otra forma, tanto la estabilidad de los profesionales de la salud al servicio de la Caja de Seguro Social, como los

procedimientos, investigaciones y sanciones que deben imponerse a los mismos, por la comisión de una falta, que amerite su sanción, la remoción o la suspensión del cargo. Antes de entrar al análisis de fondo del punto consultado, nos permitimos hacer un esbozo de las normas legales y reglamentarias que han regulado esta materia. Veamos:

En primera instancia tenemos, la Ley No.23 de 21 de marzo de 1941, por la cual se crea la Caja de Seguro Social. El legislador de ese mismo año, estableció en el Capítulo IV, artículo 26, en lo concerniente al nombramiento y remoción de los empleados de la Caja de Seguro Social:

"Artículo 26.-- Con la aprobación de la Junta Directiva y de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Interno de la Institución, corresponde al Gerente nombrar y remover a todos los empleados de la Caja, con excepción de los Auditores, quienes serán de libre nombramiento y remoción del Contralor General de la República."

(El subrayado es nuestro)

Pocos años después, se dicta la Ley No.134 de 27 de abril de 1943, por la cual se subroga la Ley 23 de 1941 sobre Seguro Social; esta ley desarrolló de una manera un poco más amplia, lo relativo a los empleados que laboraban para esa Institución de Seguridad Social. Así, tenemos lo dispuesto en el literal "c" del artículo 20, del citado cuerpo legal, que disponía lo siguiente:

Artículo 20. Serán obligaciones del Gerente:

a)

b)

c) Nombrar, trasladar y remover a los empleados, determinar sus deberes, imponerles sanciones por faltas administrativas y concederles vacaciones y licencias, cuando éstas últimas no sean mayores de 30 días en cada año; los nombramientos de empleados no podrán recaer en personas que están en el 4o. grado de consanguinidad y 2o. de afinidad respecto del Gerente o los Directores..."

(El subrayado es nuestro)

Como podemos observar, hasta ese entonces la legislación de la Caja de Seguro Social no distinguía de ninguna manera, la profesión de los empleados que laboraban para la institución.

Más adelante se dicta el Decreto-Ley No.14 de 27 de agosto de 1954, por el cual se modifica la Ley No.134 de 27 de abril de 1943, Orgánica de la Caja de Seguro Social; dentro del mismo, podemos observar, que era potestativo del Director General, el nombramiento y remoción de los empleados de la Caja de Seguro Social, y quedó establecido en su literal "e", artículo 22:

"Artículo 22. Son atribuciones y deberes del Director General:

- a)
- b)
- c)
- d)

e) Nombrar, trasladar y remover a los empleados, determinar sus deberes e imponerles sanciones;"

Mediante Ley No.19 de 29 de enero de 1958, por la cual se modifica y adiciona el Decreto-Ley No.14 de la Caja de Seguro Social, adicionan los artículos 29-A y 29-B. Pese a que los mimos, vienen a integrarse por primera vez, éstos no representaron cambios significativos en la materia objeto de análisis.

No obstante lo anterior, pocos años después, se dicta el Decreto Ley No.9 de 10. de agosto de 1962, por el cual se modifica y adiciona el Decreto-Ley 14 de 27 de agosto de 1954, Orgánico de la Caja de Seguro Social, reformado por la Ley 19 de 29 de enero de 1958.

A través de este Decreto-Ley No.9 de 1962, se adiciona el nuevo artículo 29-B, por medio del cual se crea la Junta Asesora Médica:

"Artículo 29-B. Crease la Junta Asesora Médica de la Dirección Médica la cual estará integrada por siete (7) miembros que serán escogidos por el Director Médico, con aprobación del Director General, entre los distintos Jefes de Departamentos y de Servicio de la Policlínica y del Hospital del Seguro".

Evidentemente que la innovación del legislador de la época, estuvo en la creación de la Junta Asesora Médica de la Dirección Médica, y por otro lado se establece por primera vez, que los Médicos, odontólogos, optometristas y quiroprácticos al servicio de la Caja de Seguro Social gozarán de estabilidad y no podrán ser removidos o suspendidos sin que hay una razón justificada. Esto al tener de lo establecido en el nuevo artículo 29-C, al establecer que:

4.

"Artículo 29-C. Los médicos, odontólogos, optometristas y quiroprácticos al servicio de la Caja de Seguro Social gozarán de estabilidad y no podrán ser removidos o suspendidos sin que haya una razón justificada, debidamente comprobada en investigación especial llevada a cabo por el Director Médico, un miembro de la Junta Asesora Médica y un Médico Odontólogo, Optometrista o Quiropráctico en representación del profesional afectado. Tampoco podrán ser trasladados de una ciudad a otra sin consentimiento del interesado. La Junta Asesora Médica, después de estudiar el informe de la Comisión recomendará a la Dirección Médica las medidas que al respecto deben adoptarse por la Dirección General.

Las sanciones que se impongan serán clasificadas, según la gravedad de la falta así:

a) Amonestación en privado, pero se dejará constancia escrita de la misma en el expediente del profesional.

b) Suspensión hasta por quince (15) días.

c) Remoción.

Parágrafo 1o. El Director Médico General de la Caja de Seguro Social será el superior jerárquico en todo lo concerniente a los servicios médicos y en su carácter de tal será el jefe del personal médico y afines de dichos servicios.

Parágrafo 2o. Lo médicos, odontólogos, optometristas y quiroprácticos de la Caja de Seguro Social tendrán derecho a ejercer libremente su profesión fuera de horas de servicios con excepción del Director Médico.

Para los efectos del Director Médico este parágrafo comenzará a regir desde el 1o. de noviembre de 1964."

Luego de este esbozo general de la legislación referente a los nombramientos, suspensión y sanción de los profesionales y técnicos de la salud al servicio de la Caja de Seguro Social, procedemos a entrar al análisis de fondo de su Consulta:

En primer lugar, nos permitimos transcribir lo señalado en el artículo 29-B de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

"Artículo 29-B. El Director Nacional de los Servicios y Prestaciones Médicas, nombrará la Junta Asesora Médica de esa Dirección, con la aprobación del Director General, que estará integrada por siete (7) miembros escogidos entre los distintos Jefes de Departamentos y servicios Médicos de las Policlínicas y Hospitales de la Caja de Seguro Social.

Son funciones de la Junta Asesora Médica, además de las que señale el Reglamento, conocer los casos relativos a la ética profesional, negligencia en el desempeño profesional, e incompetencia manifiesta en el ejercicio profesional.

La Junta Asesora Médica tendrá una duración de dos (2) años".

La norma reproducida nos presenta los siguientes supuestos:

a.- El Director Nacional de los Servicios y Prestaciones Médicas, es quien nombrará a la Junta Asesora Médica, con la aprobación del Director General.

b.- Dicha Junta Asesora Médica estará integrada por siete (7) miembros escogidos entre los distintos Jefes de Departamentos y Servicios Médicos de las Policlínicas y Hospitales de la Caja de Seguro Social.

c.- Se determina que entre algunas de las funciones de la Junta Asesora Médica, esta la de conocer los casos relativos a la ética profesional, negligencia en el desempeño profesional, e incompetencia manifiesta en el ejercicio profesional, y

d.- Se señala que el período de la Junta Asesora Médica, es de dos (2) años.

El artículo 29-C ibídem, dispone lo siguiente:

"Artículo 29-C. Los profesionales y técnicos de la salud al servicio de la Caja de Seguro Social gozarán de estabilidad y no podrán ser removidos o suspendidos sin que haya una razón justificada, debidamente comprobada en investigación especial llevada a cabo por el Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas, un miembro de la Junta Asesora Médica

y un profesional o técnico de la salud en representación del afectado. Tampoco podrán ser trasladados de una ciudad a otra sin el consentimiento del interesado.

La Junta Asesora Médica, después de estudiar el informe de la Comisión, recomendará a la Dirección Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas las medidas que al respecto deben adoptarse por la Dirección General.

Las sanciones que se impongan serán clasificadas, según la gravedad de la falta, así:

a) Amonestación en privado, pero se dejará constancia escrita en el expediente del profesional;

b) Suspensión hasta por quince (15) días;

c) Remoción.

Parágrafo 1o.: El Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas será el superior jerárquico en todo lo concerniente a los servicios y prestaciones médicas.

Parágrafo 2o.: Los profesionales de la salud al servicio de la Caja de Seguro Social tendrán derecho a ejercer libremente su profesión fuera de las horas de servicio, con excepción del Director General y del Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas.

El incumplimiento de este parágrafo acareará la insubsistencia inmediata del cargo".

Los aspectos más relevantes de esta disposición son los siguientes:

a) Alude a la estabilidad de que gozan los profesionales y técnicos de la salud al servicio de la Caja de Seguro Social.

b) Establece los funcionarios que se encargaran de la investigación de los casos en que se encuentren involucrados los profesionales y técnicos de la salud que laboren en la Caja de Seguro Social.

7.

c) La Junta Asesora Médica, luego de estudiar el Informe de la Comisión, recomendará a la Dirección Nacional de Prestaciones Médicas, las medidas que deben adoptar la Dirección General.

d) Señala que tipos de sanciones se impondrán, según la gravedad de la falta.

En el Reglamento sobre Servicios Médicos de la Caja de Seguro Social, en su Capítulo V, De las Sanciones, en los artículos 26 a 28, dispone lo siguiente:

Artículo 26: Toda falta cometida por un médico será conocida en primera instancia por el Director Médico de la Unidad Ejecutora correspondiente, quien determinará en un plazo máximo de hasta cinco (5) días hábiles si la misma es de orden administrativo o de ética profesional, a partir del conocimiento del caso. En caso de duda, consultará a la Junta Asesora Médica, quien se guiará por los principios de la Ética Médica, según han sido adoptadas por la profesión médica.

Artículo 27: Cuando la falta incurrida sea de orden administrativa, será sancionada de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Personal de la Caja de Seguro Social.

Artículo 28: Cuando la falta cometida sea de ética profesional, corresponderá su conocimiento al tribunal de Honor, integrado por un médico funcionario escogido por el Director Ejecutivo Médico, por el Presidente de la Asociación de Médicos, Odontólogos y Afines de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, y el Jefe del departamento al cual corresponde el médico que ha incurrido en la falta".

De las disposiciones transcritas nos permitimos destacar lo siguiente:

a) La falta cometida por un médico será conocida en primera instancia por el Director Médico de la Unidad Ejecutora correspondiente.

b) Dicho servidor público tiene un plazo de hasta cinco (5) días hábiles, para determinar si esa falta es de orden administrativo o de ética profesional.

c) En caso de duda, consultará a la Junta Asesora Médica, quien se guiará por los principios de la Ética Médica, según han

ido adoptados por la profesión médica.

d) Si la falta es de carácter administrativa, será sancionada de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Personal de la Caja de Seguro Social; y

e) Las faltas a la ética profesional son del conocimiento de un Tribunal de Honor, integrado en la forma prevista en el artículo 28.

Ahora bien, el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, consta de setenta y siete (77) artículos, y el mismo regula los deberes y derechos del personal de la Caja de Seguro Social en todas sus dependencias. Entre los aspectos que se regulan en ese instrumento jurídico reglamentario se destacan:

1. Asistencia y Puntualidad.
2. Derechos, deberes y prohibiciones
3. Acciones de Personal
4. Régimen disciplinario
5. Peticiones, Quejas, Reclamos, y
6. Incentivos.

Luego del análisis de las normas legales y reglamentarias más importantes, relacionadas con la Consulta que nos ocupa, nuestro criterio sobre el punto consultado es el siguiente:

1.- Todas las faltas en que puedan incurrir los profesionales y técnicos de la salud al servicio de la Caja de Seguro Social, especialmente los médicos, no tienen que ser sometidas para su conocimiento y sanción, exclusivamente al procedimiento previsto en el artículo 29-C, de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

2.- Lo antes expuesto, tiene su fundamento jurídico en el hecho que de los artículo 29-B y 29-C ibídem, se destaca en forma clara que la Junta Asesora Médica, sólo tiene competencia exclusiva para conocer de las faltas a la ética profesional, negligencia en el desempeño profesional e incompetencia manifiesta en el ejercicio profesional.

3.- Para las faltas administrativas en que incurran los profesionales, señalados en el punto uno (1), se les debe aplicar el Reglamento Interno de Personal tal como se establece en el artículo 27 del Reglamento sobre Servicios Médicos de la Caja de Seguro Social, y ello significa que la Junta Asesora Médica no tiene competencia para conocer de las faltas de carácter

administrativas, sino única y exclusivamente las relacionadas con la ética profesional.

4. La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, ha sostenido el criterio que a los profesionales y técnicos de la salud, especialmente a los médicos que incurran en faltas administrativas se les aplicará el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social; ejemplo de ello lo tenemos en Sentencia de 30 de noviembre de 1992, que en lo medular señaló:

"Por tratarse de un asunto de carácter administrativo, fue el personal administrativo de la Caja de Seguro Social el que hizo todas las investigaciones del caso y como resultado de los hechos probados estos funcionarios determinaron que se había cometido una falta administrativa por parte del Dr. RIVERA YAU y la Licda. NORBERTA RIVERA DE GAETE. El 1 de diciembre de 1987, como consecuencia del resultado de la investigación se recomendó al Director de la Caja de Seguro Social aplicar el Reglamento Interno de Personal al doctor RICARDO A. RIVERA Y., por haber substraído medicamentos de la Caja de Seguro Social en perjuicio de la Institución (fs 86). Estos hechos fueron puestos en conocimiento del Director General de la Caja de Seguro Social, quien convalidó la actuación del personal administrativo y aplicó, por tratarse de una falta administrativa, el artículo 27 de la Resolución 598 de 9 de febrero de 1973, "Reglamento sobre servicios médicos de la Caja de Seguro Social", que a la letra dice:

"Artículo 27: Cuando la falta incurrida sea de orden administrativo, será sancionada de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Personal de la Caja de Seguro Social".

Por todo lo expresado considera esta Sala que no se ha violado el artículo 29-C de la Ley Orgánica del Seguro Social ya que el Dr. RIVERA YAU no fue removido de su cargo sin razón justificada sino, por falta debidamente comprobada en investigación completa llevada a cabo a efecto por los Departamentos Administrativos correspondientes de la Caja de Seguro Social, para esta clase de faltas.

Por todo lo expuesto, la Sala considera que no se violó el derecho de estabilidad del Dr. RICARDO ARTURO RIVERA YAU, ya que el Director General le aplicó las sanciones a la falta cometida, previa investigación y comprobación de la misma, por el personal administrativo de la Caja de Seguro Social".

Esta Procuraduría, comparte el criterio expresado por su Despacho cuando señala que: "el procedimiento establecido por el Artículo 29-C del decreto Ley 14 de 1954, solo es aplicable a faltas relacionadas con la ética profesional, negligencia en el desempeño profesional e incompetencia manifiesta en el ejercicio profesional, más no así aquellas de índole o naturaleza estrictamente administrativas, las cuales deben ser sometidas a la luz de las disposiciones del Reglamento Interno de Personal de la Institución".

Con la esperanza de haber absuelto en debida forma si interesante Consulta, atentamente.

**LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN**