

, 12 de julio de 1985.

Ingeniero  
Dominador B. Bazan  
Director General de la  
Caja de Seguro Social.  
E. S. D.

Señor Director General:

Procedo a dar contestación a su atenta Nota No.DAL-N-78-85, fechada 17 de junio último, en la cual nos plantea dos (2) interrogantes relacionadas con la interpretación de algunas normas de la Ley 24 de 1983, por la cual se establece y reglamenta el Escalafón para la Carrera de Farmacéuticos al servicio del Estado en el territorio Nacional.

Cumplo con contestar esas interrogantes en la siguiente forma:

"PRIMERA INTERROGANTE: "Si conforme al tenor del artículo 14 de la citada Ley, en concordancia con el artículo 17 del mismo ordenamiento jurídico, es imperativo para la Caja de Seguro Social, someter a concurso todos los cargos de jefaturas, con excepción de las jefaturas del Departamento de Farmacias y Drogas del Ministerio de Salud y de la Dirección de Medicamentos y Abastos de la Caja de Seguro Social".

- - -

Sobre este particular es conveniente reproducir lo que disponen los artículos 14 y 17 de la Ley No.24 de 1983.

"Artículo 14: Con excepción del Departamento de Farmacias y Drogas del Ministerio de Salud y de la Dirección de Medicamentos y Abastos de la Caja de Seguro Social, las posiciones de farmacéuticos con funciones de Jefatura deberán ser llenadas mediante concurso que será convocado por la Institución donde exista la vacante. En dicho concurso podrán participar todos los farmacéuticos que reúnan los requisitos que se establezcan."

"Artículo 17: En los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta Ley, el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social procederán a ubicar a los farmacéuticos al servicio, funciones que desempeñen y decisiones del Consejo Técnico de Salud sobre los créditos de post-grado que posean."

- - -

El artículo 14 nos presenta los siguientes supuestos:

a) Con excepción del Departamento de Farmacias y Drogas del Ministerio de Salud y de la Dirección de Abastos de la Caja de Seguro Social, las posiciones de farmacéuticos con funciones de Jefatura deberán ser llenadas mediante concurso que será convocado por la institución donde exista la vacante.

b) En dicho concurso podrán participar todos los farmacéuticos que reúnan los requisitos que se establezcan.

Nos parece que la disposición en análisis es clara en cuanto a la obligación que tiene el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social de someter a concurso las posiciones de farmacéutico con funciones de Jefatura. Repárese en el hecho de que dicha norma se refiere única y exclusivamente a las posiciones que tengan el carácter de Jefatura.

Pues bien, a pesar de que la regla general es el que todas las posiciones de farmacéuticos con funciones de Jefatura sean sometidas a concurso, el artículo 14 establece una excepción en cuanto al Departamento de Farmacias y Drogas del Ministerio de Salud y de la Dirección de Abastos de la Caja de Seguro Social, posiciones éstas que pueden ser llenadas sin necesidad del mencionado concurso.

En cuanto al artículo 17 apreciamos que el mismo estableció un plazo de seis (6) meses, a partir de la promulgación de la citada Ley, para que el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social procedieran a ubicar a los farmacéuticos a su servicio en sus funciones respectivas. Así, pues, ambas instituciones tenían plazo hasta el 2 de mayo de 1984 para reclasificar a todos los farmacéuticos a su servicio en sus respectivas categorías. Cabe señalar que éste artículo además de tener un carácter transitorio es genérico, porque se refiere a todos los profesionales de farmacia a su servicio, sin hacer distinciones en cuanto a categoría, es decir, todos los farmacéuticos debían tomarse en cuenta a ese efecto. Estimamos que el objetivo del artículo 17 fue el de hacer la reclasificación adecuada para efectos del futuro Escalafón que se aplicaría.

Por otro lado, consideramos que lo señalado en los artículos 14 y 17 son dos (2) situaciones jurídicas distintas. En efecto, el artículo 17 se refiere a la ubicación que en determinado plazo tendrían que hacer el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social en relación a todos los farmacéuticos que laboraran en esas instituciones; ello significa que cada uno de esos profesionales, tuvieran o no posición de Jefatura serían ubicados en sus respectivas categorías. En cambio, el artículo 17 regula la forma en que serán llenadas las posiciones de farmacéuticos con funciones de Jefatura.

**"SEGUNDA INTERROGANTE:** "Si al tenor del artículo 16 que en su parte pertinente dispone que, 'Los farmacéuticos al servicio del Estado no podrían ser removidos de sus cargos...', deberán entenderse por remoción, tanto el traslado como la destitución?"

En primer lugar debemos hacer mención de que la figura jurídica de la remoción la encontramos en el artículo 295 de la Constitución Política, el cual dispone:

**"Artículo 295:** Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se registrarán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio."

De esa disposición se destaca que lo relacionado con el nombramiento y remoción de un servidor público no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone la Constitución Nacional.

Ello quiere decir que en el nombramiento y remoción deben producirse conforme a lo establecido en la ley, de acuerdo a los méritos y tomando en cuenta de manera principal la competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

Veamos ahora en qué consisten la destitución, la remoción y el traslado.

1.- Manuel Ossorio, en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, nos aporta los siguientes conceptos:

"B) Destitución. Privar a uno de alguna cosa. Separar a uno de su cargo como corrección o castigo (Dic. Acad.)

La segunda de esas acepciones presenta particular importancia respecto al Derecho Público, y tal vez más concretamente al Administrativo. En el hecho de destituir a una persona de su empleo oficial, cargo o función, se tienen que distinguir dos situaciones: es una la que puede ordenar la autoridad superior usando de facultades que le están regladas y que vienen a representar pérdida de confianza hacia el destituido, cual sucedería en el supuesto, por cierto frecuente, de que el jefe del Poder Ejecutivo separe a alguno de los ministros u otros altos funcionarios por él designados para secundarle en la función de gobierno; y es otra la que no se puede adoptar, sin que medie causa justificativa ni previa formación de expediente en que se oiga al interesado. Este sería el caso de decretar la cesantía (v.) de los empleados públicos de cualquier orden, siempre, claro está, dentro de la organización de un Estado de Derecho; pues, como bien se dice en el Diccionario de Derecho Usual, los gobiernos de fuerza, una de las primeras medidas que adoptan es la de destituir sin otra causa que la de tratarse de personas enemigas o poco adictas al nuevo Poder constituido." (OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Helianta, S. R. L., Buenos Aires, 1974, pág. 249).

b) Remoción: "Por mal desempeño u otro circunstancia negativa, privación de cargo o empleo. Suele referirse a puestos más o menos transitorios, por ejercicio de funciones como las de albaceas, tutores, síndicos y administradores" (OSSORIO, MANUEL op. cit. pág. 661).

2.- En su obra Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales, Rogelio Moreno Rodríguez, nos dice.

a) Destitución: "En general, hecho de que una persona sea privada del derecho de ejercer una función, empleo u oficio público como medida disciplinaria o a título de pena." (MORENO RODRIGUEZ, Rogelio. Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1976, pág. 172).

b) Remoción: "Privación del cargo u oficio secular o de beneficio eclesiástico, decretado por autoridad competente en virtud de causa legal y, por regla general, contra la voluntad del removido o sea declarándolo cesante, sea desplazándolo a otra función". (MORENO RODRIGUEZ, ROSELIO. op. cit. pág. 441).

3.- Guillermo Cabanellas, en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, al referirse a esos términos, nos dice:

a) Destitución: "Privación de empleo o cargo público hecha por la autoridad competente, en caso de que el empleador o funcionario haya incurrido en falta o perdido la confianza de sus superiores. A veces, sobre todo como primera medida de los Gobiernos de fuerza, las destituciones se llevan a cabo sin otra causa que la de tratarse de enemigos o poco adictos del nuevo Poder constituido". (CABANELLAS, GUILLERMO. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, 1983, pág. 216).

b) Remoción: "Privación de cargo o empleo. El vocablo, de origen canónico en esta acepción, es hoy de uso muy general, especialmente en la esfera administrativa." (CABANELLAS, GUILLERMO. op. cit., Tomo III, pág. 128).

c) Traslado.....  
 .....  
 Disposición que obliga a un empleador a cambiar de oficina o residencia, por ascenso, nuevo destino, medida disciplinaria, sanción hipócrita gubernativa u otra causa, generalmente ajena a su voluntad o deseos". (CABANELLAS, GUILLERMO. op. cit., Tomo VIII, pág. 183).

4.- Enrique Sayagués Laso, al referirse a la Destitución nos dice:

"Es la separación del funcionario por acto unilateral de la administración. Equivale al despido en derecho privado, pero su régimen jurídico es de derecho público y sus reglas difieren sensiblemente. La separación de los funcionarios igual que su designación -es una potestad naturalmente comprendida en los poderes de administración

y, por lo tanto, en principio su ejercicio es discrecional. Claro que discrecionalidad no implica arbitrariedad. Además, la discrecionalidad nunca es absoluta y si el acto adoleciera de desviación de poder sería inválido." (SAYAGUES LASO, ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 4a. Edición, Montevideo, 1974, pág. 361).

5.- Nuestro Derecho Positivo ha distinguido en diversas épocas el traslado de la remoción de los funcionarios públicos como conceptos diferentes. Así lo ha hecho, v.g., en la Ley 47 de 1946 - Orgánica de Educación, y específicamente en el artículo 128, del siguiente tenor literal.

"Artículo 128: Ningún miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación podrá ser sancionado, y mucho menos traslado a otro lugar o removido de su puesto por motivo de sus ideas políticas, pero es prohibido a los miembros del personal docente y administrativo de las escuelas y colegios entablar discusiones de política partidista en los planteles de enseñanza y tratar de influir en el ánimo de los educandos en favor o en contra de determinada tendencia partidista."

Por su parte en la Ley 4 de 13 de enero de 1961, también se establece esa distinción ya que en el Capítulo IV, se analiza lo relacionado con los Ascensos y Traslados, en cambio en el Capítulo VI - Del Régimen Disciplinario se refiere a la Destitución como la sanción disciplinaria de mayor gravedad.

6.- La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia al establecer la diferencia entre los términos remover y suspender cuando se trata de servidores públicos puntualizó:

"DOCTRINA: Tratándose de un funcionario, 'remover', significa deponer, apartar a uno de su empleo o destino; y suspender es privar temporalmente a uno del sueldo o empleo que tiene. Según el artículo 53 de la Ley tantas veces aludida la remoción de un Tesorero compete a los funcionarios jurisdiccionales; su suspensión, en los casos taxativamente enumerados en dichas disposiciones, es incumbencia del propio Consejo. Pero una suspensión no puede engendrar, por que sería ilógico, los efectos de una remoción, como parece ser el caso que se tiene

ante los ojos, en el cual no se fijó plazo para la medida disciplinaria aplicada al Tesoro del Municipio de Santiago de Veraguas". (Sentencia de 29 de noviembre de 1963. Jurisprudencia Contencioso-Administrativa, Centro de Investigación Jurídica - Editorial Universitaria, Panamá, 1972, pág. 129).

Luego de los conceptos doctrinales y jurisprudenciales señalados, hemos llegado a la conclusión que los términos remoción y destitución se refieren a lo mismo; en cambio, no se puede asimilar el término remoción al traslado, por referirse a situaciones diferentes. En efecto, todos los autores coinciden en que los términos remoción y destitución se refieren a la privación de un cargo público efectuado por la autoridad competente, siempre y cuando el servidor público haya incurrido en algún tipo de falta o como una sanción disciplinaria. En síntesis, se trata de un despido dentro de la esfera administrativa.

Por su parte, el traslado no configura ninguna privación de un empleo público, sino simple y llanamente el cambio de una oficina a otra, o de un lugar de trabajo a otro, pero no es una destitución, ya que la persona conserva su cargo, lo que no sucede cuando se produce la remoción y la destitución.

Sobre el artículo 16 de la Ley 24 apreciamos que el mismo se refiere a los casos en que los farmacéuticos al servicio del Estado podrán ser removidos de sus cargos. Dichos profesionales únicamente podrán ser removidos o destituidos cuando se haya hecho la debida comprobación de su incumplimiento, incapacidad o faltas a la ética. Para ese propósito se instruirán las correspondientes sumarias y se permitirá al funcionario investigado ejercer los medios de defensa adecuados.

A nuestro juicio, el artículo 16 alude únicamente a los casos de remoción; por lo tanto, no se refiere a los traslados.

Con relación al artículo 5 de la Ley tantas veces mencionada, observamos que el mismo se refiere a la situación especial de los farmacéuticos que al cesar en sus funciones de Jefatura deberán continuar en la categoría en que están ubicados por años de servicios, perdiendo sólo la asignación adicional por Jefatura. Dicha disposición tiende a proteger al farmacéutico que pierde por determinados motivos un cargo de jefatura, a fin de que conserve su categoría en el Escalafón. En la práctica el profesional que ha perdido ese cargo de jefatura deberá ser trasladado a otra posición dentro de la institución. Por lo tanto, esa norma jurídica da lugar

a que se produzca la figura jurídica del traslado.

En conclusión, opinamos que el artículo 16, es el que trata de la remoción o destitución de los profesionales de la farmacia, pero no así lo concerniente a su traslado, lo cual si es tratado en el artículo 5o.

En esta forma espero haber absuelto debidamente su interesante consulta.

Atentamente,

Olmedo Sanjur G.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

/mdr.