

, 11 de diciembre de 1984

Dr. Carlos Brindaris
Ministro de Salud
E. S. S.

Señor Ministro:-

Acúsalo recibo de su atenta Nota No. 1895 DE-AL, calendada el 15 de noviembre de 1984, por medio de la cual nos consultaba aspectos relacionados con la contratación de médicos extranjeros.

Concretamente nos formula las siguientes interrogantes:-

"¿Puede el Ministerio de Salud seguir contratando a médicos extranjeros y otorgar a dicho personal los mismos beneficios que señala el escalafón y las leyes paritarias para los Nacionales?"

Respectivamente responder a estas interrogantes, previas las siguientes consideraciones:

A nivel constitucional pasó a partir de la Constitución de 1946, que se consagró el principio de que "los funcionarios y empleados públicos serán de nacionalidad panameña..." (Art. 240) principio éste que se mantuvo en la Constitución de 1972 (Art. 255) y que luego de las Reformas aprobadas en el referéndum llevado a cabo el 24 de abril de 1983 y la reordenación sistemática que sufrió el texto, pasó a ser el artículo 295 de la Constitución Nacional.

A nivel legal la disposición que permite la contratación de profesionales y técnicos extranjeros en general en la Administración Pública lo es la ley 38 de 1941, que derogó la ley 47 de 1924, la cual modifica el artículo 759 del Código Administrativo. Y específicamente en la contratación de médicos extranjeros en las dependencias de Salud del Estado, rigen los artículos 37 del Código

Sanitario y el Artículo 10 del Decreto No. 10 de 22 de enero de 1969, tal como Ud. los señala.

Con relación a la posible violación de la Constitución Nacional por parte de las normas legales señaladas, que contienen la excepción de contratación de médicos extranjeros, le manifestamos que concurramos con Ud. al considerar que las mismas adolecen de vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo estimamos que ellas son de imperativo cumplimiento, por ser leyes vigentes y sobre las cuales hasta la fecha, no ha recaído pronunciamiento alguno sobre su inconstitucionalidad, de parte de la Corte Suprema de Justicia, quien es el organismo encargado privativamente del control constitucional y legal en nuestro país. (V. Art. 203 de la Constitución Nacional).

Anteriormente no había sido discernida tan importante misión a ninguna autoridad judicial privativamente, por lo que con base en los Artículos 15 y 4 del Código Civil, las autoridades judiciales de cualquier jerarquía no aplicaban cualquier ley, acuerdo municipal, decreto, orden y demás actos del Gobierno, cuando a su juicio eran contrarios a la Constitución o a la Leyes.

Los artículos 15 y 4 del Código Civil estatuyen lo siguiente:-

"Artículo 15.- Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes."

- - -

"Artículo 4.- Las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene."

- - -

La situación anotada dió margen para que la Corte Suprema de Justicia, en Fallo dictado el 19 de abril de 1924 expresara:

"La ley no ha designado ni creado una autoridad suficientemente elevada a la cual pueda atribuirse la extraordinaria y poderosa función de declarar que actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en virtud de la potestad reglamentaria en materia administrativa carecen de fuerza obligatoria por ser contrarios a la constitución y a las leyes que si pudiera considerarse que esa facultad va implícita en alguna forma en el Poder Judicial, se vería el caso grave de que como no existe distinción alguna en la ley, todos los Jueces, desde el más humilde Juez de Paz hasta la Corte Suprema, podrían declarar que un decreto del Poder Ejecutivo no debe ser cumplido, y que tal conclusión conduciría al absurdo más peligroso para las instituciones fundamentales del país."

Así las cosas, estimamos que si puede el Ministerio de Salud seguir contratando a médicos extranjeros, siempre y cuando se cumplan los supuestos que las normas legales exigen para estos casos, a saber:

1. que el número de profesionales nacionales fuere insuficiente para atender los hospitales y unidades sanitarias, especialmente en el interior de la República. (Art. 37 Código Sanitario).

2. Previa comprobación de su necesidad y mediante consulta de los Consejos Ejecutivos de la Asociación Médica Nacional y de la Unión Médica Panameña, siempre que no existan médicos panameños disponibles para el cargo, mutatis mutandis se seguirá este procedimiento para la contratación de Odontólogos Extranjeros. (Artículo 10 del Decreto No.16 de 22 de enero de 1969).

Ahora bien, respecto a que si el Ministerio de Salud puede contratar a dicho personal con los mismos beneficios que señala el escalafón y las leyes panameñas para los Nacionales, opinamos que ello no es posible dada la incompati

bilidad que existe en la naturaleza excepcional y el carácter provisional de estos contratos (Un año prorrogable) con los beneficios de estabilidad, remuneración adecuada, ascenso, indemnización en caso de separación, jubilación y pensión que la ley reserva al médico parameño que ingresa al escalafón sanitario mediante concurso de oposición (V. Arts. 40, 41 y 55 Código Sanitario).

Sin embargo anotamos que lo anterior no es óbice para que el Ministerio de Salud celebre contratos lo suficientemente atractivos con médicos extranjeros, en aquellos casos que la necesidad del servicio así lo exija.

De esta manera esperamos haber absuelto debidamente su interesante consulta.

Atentamente,

Lcdo. José A. Troyano
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

dc/b.