

Panamá, 31 de mayo de 2002.

Su Excelencia
Dr. FERNANDO GRACIA GARCÍA
Ministro de Salud
E. S. D.

Señor Ministro:

Damos respuesta a su nota No.0685-DMS/ 962-DAL de 16 de abril del 2002, recibida en esta Procuraduría el 26 de abril del mismo año; la cual versa sobre la siguiente interrogante:

“En torno al procedimiento administrativo general establecido en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, elevamos consulta con el objeto de que se nos oriente en cuanto al trámite a seguir ante quejas administrativas presentadas por servidores públicos en contra de sus superiores, dado que en nuestro ministerio se está presentando esta situación”.

Luego de analizar el contenido de su consulta de acuerdo a las disposiciones legales existentes al efecto, este despacho coincide con la opinión de ese Ministerio, en el sentido de que el procedimiento para la tramitación de las quejas administrativas presentadas por los servidores públicos en contra de los superiores de esa institución pública, deben resolverse según lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa y el Reglamento Interno, en este caso del Ministerio de Salud.

Ahora bien, es importante ampliar y complementar lo antes apuntado, a fin de desarrollar y aplicar dicho procedimiento de la manera más correcta. Veamos.

1.- La Ley 38 de 31 de julio del 2000, establece en su Libro II, el Procedimiento Administrativo General; es decir, el conjunto de trámites que se surten en la Administración Pública, el cual se puede iniciar de oficio o a solicitud de parte y asimismo, también regula el Derecho de Petición, en donde encajarían las quejas, denuncias y consultas administrativas.

La modalidad del Derecho de Petición (quejas) como usted señala se refieren a las que presentan los particulares contra actuaciones de funcionarios de una institución determinada, y no de subalternos contra superiores de una misma entidad. Así lo estipula tanto el artículo 41 de la Constitución Nacional como la Ley 38 del 2000.

Es importante señalar esto, porque el contenido de su consulta, en nuestro concepto se enmarca dentro del PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Y NO DENTRO DEL DERECHO DE PETICIÓN, aunque el mismo se inicie bajo la denominación de “queja”. En todo caso, la denominación de la solicitud o petición con la cual se inicia el Procedimiento Administrativo no es lo relevante, sino el trámite a seguir, y es sobre lo cual gira su interrogante.

2.- Así pues, la Ley 38 también expresa que cuando existan Procedimientos Administrativos Especiales, las instituciones públicas se regirán por los mismos, y en caso de que existan vacíos en éstos, se aplicará aquella, es decir la Ley 38. En otras palabras, en principio se aplica la Ley Especial y luego, supletoriamente, la Ley 38, por las razones indicadas taxativamente en ella.

3.- Por su parte, la Ley 9 de 1994, que rige la Carrera Administrativa de los servidores públicos al servicio del Estado, establece una clase de Procedimiento Administrativo Especial, que es el Procedimiento Administrativo Disciplinario, el cual versa sobre la conducta de los servidores públicos.

4.- Los Reglamentos Internos de las instituciones regulan toda la relación laboral de los servidores a su cargo, derechos y deberes y el régimen disciplinario de los mismos.

5.- Hay que tener claro, que la queja de un particular contra un funcionario público, puede generar la aplicación de dos Procedimientos: El Procedimiento para el trámite de Quejas establecido en la Ley 38, en caso de que se carezca del mismo, y el Procedimiento Administrativo Disciplinario, que estará basado en el Reglamento Interno de la institución y la Ley de Carrera Administrativa o en su defecto en la Ley 38 del 2000.

Afirmamos esto, porque la queja de un particular, en algunos casos, además de dársele el trámite estipulado en la Ley 38, puede acarrear para el funcionario contra quien se presentó la queja por el particular, sanciones disciplinarias, para lo cual hay que ir entonces a un Procedimiento Administrativo Disciplinario.

6.- Refiriéndonos al motivo de su consulta, se trata de quejas de subalternos contra superiores, que debe dársele el Procedimiento Administrativo Disciplinario o trámite regulado en el Reglamento Interno del Ministerio de Salud; de no existir normas aplicables sobre determinadas situaciones, se iría entonces a la Ley 9 de 1994 y la Ley 38 del 2000, de manera supletoria.

Conclusión:

Primero: Existen un Procedimiento Administrativo General y Procedimientos Administrativos Especiales, dentro de los cuales está el Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Segundo: El Procedimiento Administrativo General está regulado en la Ley 38 del 2000, y el mismo rige supletoriamente en aquellos casos donde existan Procedimientos Administrativos Especiales.

Tercero: La Ley 38 del 2000, en su Libro II, regula también el trámite de las quejas, consultas y denuncias administrativas, presentadas por particulares contra funcionarios públicos.

Cuarto: La queja de un particular contra servidores públicos, puede generar, en algunos casos, dos Procedimientos o trámites; uno por la situación que plantea el quejoso y otro por la responsabilidad disciplinaria que puede acarrear para el funcionario contra quien se presentó la queja.

Quinto. Cuando una queja o denuncia sea presentada por un subalterno contra superiores, se debe dar el trámite estatuido en el Reglamento Interno de la institución, la Ley de Carrera Administrativa, y en su defecto la Ley 38 del 2000.

Esperamos haber aclarado sus inquietudes, se suscribe de usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/19/hf.