

Panamá, 29 de diciembre de 1999.

Su Excelencia
JOSÉ M. TERÁN S.
Ministro de Salud
E. S. D.

Señor Ministro:

Dando cumplimiento a las funciones que nos señala la Ley como asesores jurídicos de los funcionarios públicos administrativos, ofrecemos respuesta a Consulta que tuvo a bien formularme a través de Nota 0776/DMS/DDIRH/DSPRL fechada 2 de noviembre de 1999, recibida en este Despacho el 18 de noviembre del presente año, la que específicamente se refiere a la aplicación del artículo 3 del Decreto de Gabinete No.16 de 22 de enero de 1969, ¿Por el cual se reglamenta la Carrera de Médicos Internos, Residentes Especialistas y Odontólogos, se crea el cargo de Médico General y de Médico Consultor¿, en relación con lo establecido en la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, ¿Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa¿, en sus artículos 146, 147 y 150.

Al respecto nos remitimos al Código Civil, Capítulo III, referente a la ¿Interpretación y Aplicación de la Ley¿, artículo 14, que dice:

¿ARTÍCULO 14. Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.¿

Se desprende del precepto copiado que la normativa existente se ha ocupado de precisar como han de aplicarse las disposiciones cuando las mismas sean incompatibles entre sí, en estos casos la redacción del legislador no deja margen a duda al establecer claramente que en aquellos casos en que las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se encontraren recogidas en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; pero si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.

En este sentido, creemos que este es el caso planteado, pues, si bien la Ley de Carrera Administrativa fue aprobada en 1994, a través de la Ley 9 de ese año y está en aplicación, lo cierto es que esta misma Ley en su artículo 5, se refiere al régimen que debe imperar en otras carreras públicas; el tenor de dicha norma es el siguiente:

¿ARTÍCULO 5. La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y será fuente supletoria de derecho para aquellos servicios públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales¿. (Lo subrayado es de este Despacho).

Se colige de esta disposición que en aquellas carreras públicas que estén legalmente reguladas y reglamentadas por leyes especiales, la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa es totalmente ¿supletoria¿, es decir, que se aplica solamente para llenar vacíos existentes, en la materia.

De allí entonces que, el contenido del Decreto de Gabinete No.16 de 1969, que reglamenta la Carrera de Médicos Internos, Residentes, Especialistas y Odontólogos, que constituye la carrera pública de médicos establecida por ley especial se refiere, específicamente el artículo 3, al evento de que esta norma sea modificada por otra ley especial que regule la profesión, por lo que la carrera administrativa no es propiamente la aplicable. Sólo como hemos dicho en aquellos casos en que determinados actos no estén debidamente regulados, entonces se aplicarían las normas de la Ley de Carrera Administrativa.

En este orden de ideas, el artículo 3 del Decreto de Gabinete No.16 de 1969, remite en cuanto a la aplicación de sanciones que conlleven a la suspensión o remoción del cargo de estos profesionales de la salud, al artículo 65 de la Ley No.66 de 10 de noviembre de 1947, mediante la cual se aprueba el Código Sanitario, publicada dicha Ley en Gaceta Oficial No.10.467 de 6 de diciembre de 1947. Este artículo 65 establece:

¿ ARTÍCULO 65. La separación por falta cometida por un miembro del escalafón sólo procederá mediante proceso escrito, incoado por el Director General de Salud Pública ante el jurado del escalafón y fallo condenatorio de éste, previa evacuación de las pruebas de cargo y descargo, con intervención del acusado o de su apoderado. Las únicas causales de separación por falta son:

1. Abandono del cargo sin causa justificada por más de quince (15) días seguidos, o por más de treinta (30) días en total en el año;
2. Sentencia condenatoria firme del tribunal competente, por la comisión de delito previsto en el código penal y castigado con pena restrictiva de la libertad por más de cuatro meses.
3. Pérdida de eficiencia manifiesta en los cargos que se le encomendaren;
4. Grave y escandaloso quebranto de la moral.

La disposición copiada claramente evidencia, que nuestro legislador previó los aspectos más importantes en relación con la separación de los cargos de los profesionales de salud, precisando en que casos se da legítimamente dicha separación, enfatizando el procedimiento que debe seguirse en los mismos.

Por ello, en los casos como el ahora presentado, prima por mandamiento de la Ley, la aplicación de la Ley Especial por encima de la ley general, es decir, la Ley de Carrera Administrativa, toda vez que los principios generales de derecho así lo han concebido.

Estos razonamientos, han sido expuestos anteriormente, por este Despacho en Consulta No. 115 fechada 5 de mayo de 1998.

Finalmente, hemos de manifestarle que luego de un examen prolijo del tema consultado, no compartimos el criterio externado por el asesor jurídico de la institución consultante al expresar que: ¿el Decreto de Gabinete No.16 de 22 de enero de 1969 no puede prevalecer por encima de lo dispuesto en el contenido de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, ...¿. Toda vez que, por un lado la propia Ley de Carrera Administrativa le otorga la primacía a la Ley Especial que regula servicios públicos, como lo hemos anotado antes y, por el otro lado, es necesario tener presente que en este caso el Decreto de Gabinete examinado tiene el mismo valor que una ley, por lo que tiene igual eficacia que ésta.

Y, es que ello es así, por cuanto ya desde la década de los años 70, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado sobre la constitucionalidad y el valor de los Decretos de Gabinete; y como ejemplo de ello, reproducimos un extracto de Sentencia de 23 de diciembre de 1970, cuya parte medular dice:

¿Doctrina. La Corte aclara que en este caso se trata de un Decreto de Gabinete y no de un ¿decreto-ley¿ que es una figura de derecho público completamente distinta. Pero ya fuera una u otra no se viola disposición alguna de la Constitución al erigir una conducta cualquiera en delito, porque ambos tipos de norma tienen la naturaleza de leyes materiales. Formalmente una ley ordinaria es la expedida por la Asamblea Nacional, siguiendo el procedimiento señalado en la Carta Fundamental, pero este mismo estatuto prevee y autoriza la expedición de decretos-leyes, que para todos los efectos prácticos tienen la misma eficacia de una ley. Y con las modificaciones que el Gobierno Revolucionario introdujo a la Constitución vigente, el sistema de Decretos de Gabinete ha sustituido al de expedición de leyes y decretos-leyes, por no existir en la actualidad al cuerpo legislativo.¿ (V. Jurisprudencia Constitucional, Tomo II, Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 1979, pág. 326). (Lo subrayado es de la Procuraduría de la Administración.)

Del fallo reproducido, podemos colegir que tanto los Decretos de Gabinete como los decretos-leyes tienen naturaleza de leyes materiales, lo cual indudablemente, les proporciona para todos los efectos prácticos la misma eficacia que una ley, como inteligentemente lo ha expresado nuestra máxima Corporación de Justicia.

Es por todo lo expuesto que la Ley Especial prima legítimamente como hemos dicho anteriormente sobre la ley general, atendiendo no sólo lo establecido por la ley sino también lo expresado por la Jurisprudencia nacional.

En estos términos dejo plasmada mi opinión en torno a la situación planteada, me suscribo, atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.