

Panamá, 21 de junio de 1985.

Doctor
Alicio Rivera
Viceministro de Salud y
Presidente del Consejo
Técnico de Salud
E. S. D.

Señor Viceministro:-

En mi poder su atenta Nota No.57 C.T. de 5 de junio corriente, en la que me formula consulta relacionada con la aplicación de la Resolución No.2 de 15 de abril de 1985, dictada por el Consejo Técnico de Salud, por medio de la cual "se aprueba el criterio y procedimiento para abrir a concurso plazas para contratar profesionales y técnicos extranjeros de la Medicina, Odontología, Enfermeras y Auxiliares de Enfermería".

Concretamente se nos consulta lo siguiente:

1." Puede o no el Consejo Técnico de Salud aplicar la Resolución No.2 de 15 de abril de 1985, a partir de su aprobación al personal médico nacionalizado que prestó servicios al Estado (Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social) bajo contrato, antes de la aprobación de la Resolución?.

2." Puede o no el Consejo Técnico de Salud, tomar en cuenta el período de trabajo realizado por los médicos extranjeros bajo contrato como período de internado establecido en el Decreto de Gabinete No.196 de 24 de junio de 1970?.

A continuación consigno mi criterio sobre los temas cons~~u~~ltados:-

En la Constitución Política vigente el artículo 294 dispone:-

"Artículo 294: Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Organó Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas y semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado".

De esta disposición se desprenden los requisitos necesarios para adquirir la condición de servidor público, los cuales son:

- a) Haber sido nombrado temporal o permanentemente en cargos del Organó Ejecutivo, Legislativo o Judicial, o en los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; o,
- b) Percibir remuneración del Estado por servicios personales.

Este concepto de servidor público es de amplio alcance en la determinación de los requisitos que se deben cumplir para que una persona pueda ser considerada como servidor público.

A su vez, el artículo 295 de la Carta Política establece otro requisito muy importante sobre la materia al exigir que los servidores públicos sean de nacionalidad panameña. Dicho precepto constitucional dispone lo siguiente:-

"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.

Por su parte la norma legal que se ha utilizado como fundamento para la contratación de profesionales y técnicos extranjeros en la Administración Pública lo es la Ley No.38 de 1941, que derogó la Ley 47 de 1924 y que modificó el artículo 759 del Código Administrativo.

Con relación a la contratación de médicos y "Técnicos auxiliares" extranjeros en las dependencias de salud del Estado, rigen los artículos 37 y 38 del Código Sanitario y el artículo 10 del Decreto de Gabinete No. 16 de 22 de enero de 1969. La primera y segunda de estas disposiciones preceptúan:

"Artículo 37:- Mientras no exista suficiente número de médicos panameños titulados en higiene pública, el Organó Ejecutivo queda autorizado para contratar técnicos sanitarios extranjeros. Igualmente podrá contratar médicos extranjeros cuando el número de profesionales fuere insuficiente para atender los hospitales y unidades sanitarias, especialmente en el interior de la República. Esta disposición no afecta lo establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo número 6 de 6 de junio de 1945".

"Artículo 38:- El Director General podrá permitir que prácticos o técnicos auxiliares, especialmente entrenados, desempeñen dentro del Departamento labores profesionales en reemplazo temporal de farmacéuticos, laboratoristas, veterinarios, etc., cuando los concursos a que se hubiere convocado quedaren desiertos. Serán destituidos y procesados los que se dedicaren al ejercicio privado de la profesión".

A su vez el artículo 10 es del siguiente tenor literal:

"Artículo 10: La contratación de médicos extranjeros se hará por conducto de la Dirección General de Salud, 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

'En el caso de los odontólogos se requerirán los mismos procedimientos y la consulta de la Directiva de la Asociación Odontológica Panameña'.

'El Consejo Técnico de Salud determinará la idoneidad profesional del candidato concederá la respectiva credencial y permiso de práctica profesional correspondiente'.

De los artículos transcritos se infiere que para la contratación de médicos extranjeros se deben observar las siguientes

reglas:

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 del Código Sanitario).

2.- Que se compruebe esa necesidad mediante consulta con los Consejos Ejecutivos de la Asociación Médica Nacional y de la Unión Médica Panameña, lo que mutatis mutandi se aplicará para la contratación de Odontólogos extranjeros (Art. 10 de Decreto de Gabinete No. 16 de 22 de enero de 1969).

El Artículo 10 del Decreto de Gabinete No. 196 de 24 de junio de 1970 es claro al señalar los requisitos que deben cumplir los médicos para obtener la idoneidad y el libre ejercicio de su profesión. Dicha norma legal dispone:

" Artículo 10: Sólo podrán obtener la idoneidad y el libre ejercicio de la profesión los médicos que llenen los siguientes requisitos:

- 1.- ser panameño;
- 2.- Haber obtenido el título de médico expedido por una universidad nacional o extranjera, reconocida por el respectivo país;
- 3.- Haber cumplido y aprobado el primer año de internado rotatorio en cualesquiera de las siguientes instituciones: Hospital Santo Tomás, Hospital Amador Guerrero de Colón, Hospital de la Caja de Seguro Social, y Hospital José Domingo de Obaldía de David y cualesquiera otra que el Ministerio de Salud le asigne funciones de docencia con esa finalidad.

'Cuando el graduado haya hecho el internado rotatorio en otro país, en el que sea necesario este requisito para el libre ejercicio de la profesión, le será reconocido como tal en nuestro país.

- 4.- Haber cumplido y aprobado el segundo año de internado en el interior de la República".

De estos requisitos se destaca lo relativo a la nacionalidad panameña, que es indispensable, y lo atinente al cumplimiento y aprobación del internado rotatorio en las instituciones de salud que allí se mencionan y en el interior de la República.

Con el fin de reglamentar el criterio y procedimiento para abrir a concurso plazas para contratar profesionales y técnicos extranjeros, el Consejo Técnico de Salud, dictó la Resolución No.2 de 15 de abril de 1985, en la cual tienen relevancia, entre otros, los siguientes aspectos:

"...El salario devengado por el contratado será especificado en el concurso y nunca será mayor que el mínimo básico devengado por un profesional panameño por igual función."

'El contratado no podrán gozar de beneficios de estabilidad, ascensos, indemnización en el caso de separación, jubilación ó pensiones especiales, sobrepagos y otros que la ley otorga a los profesionales panameños'.

'El tiempo cumplido como profesionales bajo contrato no será válido para llenar requisitos exigidos por las Leyes y Decretos vigentes; que regula la obtención de idoneidad y libre ejercicio de la profesión'.

De la lectura y análisis de la Resolución No.2 se colige que sus objetivos primordiales son los de regular la contratación de técnicos y profesionales extranjeros y a su vez, la de proteger a los profesionales panameños.

Sobre su primera interrogante, comparto su criterio de que el Consejo Técnico de Salud sí puede aplicar a partir de su aprobación la Resolución No.2 de 15 de abril de 1985 al personal médico nacionalizado que prestó servicios al Estado, a través del Ministerio de Salud y Caja de Seguro Social, bajo contrato, antes de la aprobación de la mencionada Resolución y que solicite después de aquella fecha el reconocimiento de tal período de servicios para ascensos, clasificación en el escalafón respectivo y otros derechos reservados en su oportunidad a los nacionales panameños.

En cuanto a su segunda pregunta, opinamos que el Consejo Técnico de Salud no debe tomar en cuenta el período de trabajo realizado por los médicos extranjeros bajo contrato como período de internado establecido en el Decreto de Gabinete No.196 de 1970.

Los criterios antes expuestos tienen su fundamento en las razones que seguidamente pasamos a mencionar:-

a.- Los médicos extranjeros que prestan servicios al Estado bajo contrato tienen una situación jurídica especial, la cual se encuentra regulada en el Contrato que suscriben, es decir, su situación legal es diferente a la del nacional.

Con relación a este tópico, mi antecesor en el cargo, Licdo. José A. Troyano, en consulta absuelta al Ministro de Salud, puntualizó: "Ahora bien, respecto a que si el Ministerio de Salud pueden 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 incompatibilidad que existe en la naturaleza excepcional 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 panameño que ingresa al escalafón sanitario mediante concurso de oposición (V.Arts. 40,41 y 51 del Código Sanitario)."

b.- Lo anterior es lo que implica que los servicios prestados bajo contrato por un médico extranjero tenga un tratamiento jurídico diferente a los que presta el nacional. Con justificada razón el Consejo Técnico de Salud deberá de aplicar a dichos profesionales la Resolución No.2 de 1985, ya que ello en el aspecto indicado es congruente con las normas constitucionales y legales ya citadas por ello, adoptar una medida contraria implicaría su violación.

c.- Hay que señalar, en forma destacada, que el artículo 295 de la Carta Política reserva los cargos públicos para los panameños y es evidente que para ingresar a la Carrera Sanitaria contemplada en el artículo 300, ordinal 5, de dicha Ley Básica, es requisito indispensable tal condición.

Por su parte, el artículo 20 de la Constitución faculta al legislador para negar el ejercicio de algunas actividades a los extranjeros. y en desarrollo de ello, las leyes reservan el ejercicio de algunas profesiones liberales para los panameños, como lo hace el artículo 12 del Decreto de Gabinete 196 de 1970, que exige para obtener la idoneidad para ejercer la medicina "ser panameño" y haber aprobado los años de internado allí señalados.

Por tanto, todas estas normas suponen que el periodo de internado exigido para ascender en el escalafón del servicio público o para obtener la idoneidad es aquél que cumple un nacional panameño y no un extranjero contratado.

Con nuestra consideración y aprecio.
Atentamente,

Olmedo Sanjurjo.
FISCAL DE LA ADMINISTRACION.

bb