

Nota No.120.

*República de Panamá*

*Panamá*, 8 de agosto de 1986.

*Procuraduría de la Administración*

Señor Licenciado  
Carlos Julio Quijano  
Director General de la  
Caja de Seguro Social  
E. S. D.

Señor Director General:-

Acúsole recibo de su atenta Nota N<sup>o</sup> D.N.P. 2953 fechada 24 de julio del año que decurre, mediante la cual nos consulta sobre el caso de la Doctora Soani S. de Abadía y concretamente nos formula usted tres (3) preguntas, las cuales contestaremos en la siguiente forma:-

PRIMERA PREGUNTA:-

"Si a la Doctora en Odontología, SOANI S. DE ABADIA, quien fue contratada por la Caja de Seguro Social, siendo extranjera, por el periodo comprendido entre el 16 de agosto de 1975 y el 31 de junio de 1981, le son aplicables las disposiciones legales que sobre los servidores públicos rigen en la Administración Pública?."

Tal como usted señala en la comunicación que contesto, la Doctora Soani S. de Abadía, de origen brasileño, fue contratada por la Caja de Seguro Social para que prestara servicios odontológicos en esa entidad de seguridad social, a partir del 16 de agosto de 1975. Dicha contratación fue objeto de varias prórrogas, así como de beneficios, como licencia con sueldo para estudios y de aumentos salariales; durante el periodo en que estaban vigentes los contratos de prestación de servicios profesionales, siendo aún extranjera.

En cuanto a los servidores públicos, la Constitución Política vigente en 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 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 postestad 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 odontólogos extranjeros, tenemos que el artículo 10 del Decreto de Gabinete Nº 16 de 22 de enero de 1969, señala:-

"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'."

Del artículo transcrito se infiere que, para la contratación odontólogos extranjeros, es indispensable que la misma se haga por conducto de la Dirección General de Salud, previa comprobación de su necesidad y la consulta de la Directiva de la Asociación Odontológica Panameña.

También tenemos que la Resolución Nº 2 de 15 de abril de 1985, del Consejo Técnico de Salud, autoriza al Ministerio de Salud y a la Caja de Seguro Social, para contratar profesionales y técnicos extranjeros mediante concursos. Dicha resolución señala la forma en que se realizará el concurso, vigencia de los contratos y los derechos de las personas contratadas.

Cabe advertir, que a la Doctora de Abadía en su condición de extranjera le eran aplicables algunas normas generales sobre servidores públicos cuya aplicación era autorizada por el propio contrato y congruentes con su condición de extranjera. En cambio, aquellas otras disposiciones que regulan ciertos beneficios señalados en el escalafón, tales como estabilidad, ascenso, indemnización en caso de separación, jubilación y pensión, que la ley reserva al odontólogo panameño que ingresa al Escalafón Sanitario mediante concurso de oposición, no le eran aplicables. Ello se justifica, porque dichos beneficios se les conceden a los nacionales panameños, dado que para ingresar a una carrera pública, de acuerdo a nuestra Constitución, es preciso contar con la nacionalidad panameña. De allí que los odontólogos extranjeros, al ser contratados por un (1) año prorrogable, se encuentran en una situación jurídica especial, que de ninguna manera se les puede equiparar al nacional panameño (V. artículo 40, 41 y 55 del Código Sanitario.

SEGUNDA PREGUNTA:-

"Tomando en consideración que la señora, SOANI S. ABADIA obtuvo la ciudadanía panameña a partir del mes de julio de 1981, si era posible que a partir de esa fecha, podría ser funcionaria de la Caja de Seguro Social, de conformidad con lo que dispone el Artículo 29-A del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954 y demás disposiciones legales complementarias?"

Tal como lo manifestamos al contestar la primera pregunta, en la Constitución existe una disposición que señala que "los servidores públicos serán de nacionalidad panameña" (artículo 294 C.N.). Por otro lado, existen muchas leyes que regulan el ejercicio de profesiones liberales, y cargos públicos en las cuales se señala que ello se reserva a los panameños. Ejemplo palpable de esto lo constituye el artículo 29-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, que dispone:-

"Artículo 29A.- Para ser médico, odontólogo, optometrista y quiropráctico al servicio de la Caja de Seguro Social se requiere ser panameño, tener su título debidamente revalidado y estar autorizado por el Consejo Técnico de Salud Pública para ejercer la profesión en la República y haber trabajado en la profesión respectiva por lo menos durante tres (3) años.

En el caso de que la Caja de Seguro Social necesite los servicios de un médico especialista y no se encuentre un panameño para hacerlo, la Caja podrá contratar un especialista extranjero hasta por un (1) año improrrogable, después que tenga la aprobación del Consejo Técnico de Salud Pública."

Ahora bien, a pesar de que el legislador ha sido claro en cuanto a exigir la nacionalidad panameña para poder ejercer determinadas profesiones y cargos públicos, existen ciertas excepciones a dicho principio. Como ejemplo, podemos citar la Ley No. 38 de 1941, los artículos 37 y 38 del Código Sanitario, los cuales se refieren a la contratación de médicos extranjeros, y el artículo 10 del Decreto de Gabinete No. 16 de 1969, relativo a la contratación de odontólogos extranjeros, y la Resolución Nº 2 de 1985, del Consejo Técnico de Salud.

Por tanto, si la Dra. De Abadía, en su condición de extranjera, trabajó en la Caja de Seguro Social a través de un

Contrato, que fue sucesivamente prorrogado, al obtener la ciudadanía panameña a partir de julio de 1981, podía laborar dentro de la Caja de Seguro Social, siempre y cuando cumplierse con los presupuestos señalados en el artículo 29-A de la Ley Organica de esa entidad y demás normas legales pertinentes.

TERCERA PREGUNTA:-

"En atención a que la Doctora de ABADIA obtuvo el Certificado de Idoneidad Profesional del Consejo Técnico de Salud, que la acredita como Odontóloga, en febrero de 1984, desde cuándo tiene derecho la mencionada señora, al ingreso y a los subsiguientes cambios de categoría en el escalafón que indica el Artículo 29-D del Decreto-Ley 14 mencionado?".

Con relación a esta pregunta compartimos el planteamiento expuesto por el Departamento Legal de la Caja de Seguro Social, cuando señala:

"La opinión legal emitida en relación con la petición formulada por la señora ABADIA es que 'los derechos de la Doctora SOANI DE ABADIA, y en virtud del escalafón, nacen a partir de febrero de 1984 cuando se le confiere la Idoneidad Profesional tal como lo determina el Artículo 29-A mencionado. Estimamos por lo tanto que la Doctora de ABADIA no tiene derecho a su reclamo de entrar a la 1a. categoría del Escalafón desde 1985, tal como concluye el informe del Analista de Personal".

Como respaldo a dicho criterio nos permitimos señalar que, si bien es cierto que la Doctora De Abadía obtuvo la ciudadanía panameña en el mes de julio de 1981, no debemos de perder de vista que dicha profesional obtuvo el Certificado de Idoneidad Profesional como Odonto-Pediatra el 17 de marzo de 1984, de parte del Consejo Técnico de Salud.

En el caso de la Doctora De Abadía, consideramos que su derecho al ingreso y a los cambios de categoría en el escalafón a que alude el artículo 29-D de la Ley Orgánica nace a partir del 17 de marzo de 1984, fecha en que el Consejo Técnico de Salud le otorgó el Certificado de Idoneidad para ejercer la profesión de Odonto-Pediatra en el territorio nacional.

Sobre el particular existen varias disposiciones legales que respaldan nuestro criterio. Veamos:-

A) Artículo 29-D. Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social:-

"Artículo 29-D:- Los Médicos, odontólogos, optometristas y quiroprácticos de la Caja de Seguro Social estarán clasificados de acuerdo con el siguiente escalafón:-

a) Primera categoría: Médicos, Odontólogos, Optometristas y Quiroprácticos con un mínimo de doce (12) años en el ejercicio de su profesión y que hayan desempeñado durante tres (3) años la segunda categoría en el Seguro Social o en hospitales o Instituciones reconocidas por el Consejo Técnico de Salud Pública.

b) Segunda categoría: Médicos, Odontólogos, Optometristas y Quiroprácticos con un mínimo de nueve (9) años en el ejercicio de su profesión y que hayan desempeñado durante tres (3) años la tercera categoría en la Caja o en Hospitales o en Instituciones reconocidas por el Consejo Técnico de Salud Pública.

c) Tercera categoría: Médicos, Odontólogos, Optometristas y Quiroprácticos con un mínimo de seis (6) años en el ejercicio de su profesión y que hayan desempeñado durante tres (3) años la cuarta categoría en la Caja o en Hospitales o Instituciones reconocidas por el Consejo Técnico de Salud Pública.

d) Cuarta categoría: Médico, Odontólogos, Optometristas y Quiroprácticos que ingresen por primera vez al Seguro Social y tengan tres (3) años en ejercicio de la profesión.

Parágrafo:

Los años en el ejercicio de la profesión comenzarán a contarse después de los dos (2) años de internado. En el caso de los odontólogos, se les reconocerá los años de trabajo hospitalario. El Director Médico, previa consulta con la Junta Asesora Médica cada año recomen-

dará los ascensos al Director General basándose en las disposiciones arriba enunciadas y en la eficacia, puntualidad y cooperación del profesional. Los ascensos no serán automáticos y se efectuarán de acuerdo con el Reglamento de Escalafón Médico de la Caja".

Esta disposición es clara al señalar como requisitos necesarios para ejercer como Odontólogo en la Caja de Seguro Social los siguientes:-

- a) Ser panameño.
- b) Tener su título debidamente revalidado.
- c) Estar autorizado por el Consejo Técnico de Salud Pública.
- d) Haber trabajado en la profesión respectiva por lo menos durante tres (3) años.

La autorización del Consejo Técnico de Salud Pública surge a partir del momento en que se otorga al profesional respectivo el Certificado de Idoneidad, que en el caso bajo análisis fue en el año de 1984.

B) Artículo 55 del Código Sanitario.

"Artículo 55.- Todo ingreso al escalafón sanitario se hará por concurso de oposición. Para ser admitido a concurso se requiere:

- 1.- Ser panameño, menor de 35 años de edad, salvo el caso de los médicos a que se refiere el Artículo 43, que deberán ser menores de 40 años de edad;
- 2.- Poseer uno de los títulos universitarios considerados en el artículo 40 y estar autorizado para ejercer la profesión respectiva en el país;
- 3.- No padecer incapacidad o defecto físico, que le impida desempeñar su cargo con entera eficiencia;
- 4.- Acreditar buena conducta y antecedentes honorables."

En el numeral 2 del artículo transcrito, apreciamos que uno de los requisitos para ingresar al escalafón sanitario lo

constituye el estar autorizado para ejercer la profesión respectiva en el país; y como lo manifestamos en párrafos precedentes, dicha autorización surge con el otorgamiento del Certificado de Idoneidad.

C) Artículo 5 de la Ley No. 15 de 4 de septiembre de 1984, por la cual se crea y reglamenta la Carrera Sanitaria y el Escalafón Sanitario:-

"Artículo 5.- Para ingresar al Escalafón Sanitario se establecen los siguientes requisitos generales:

a) Ser de nacionalidad panameña.

b) Poseer un título universitario a nivel de licencia o equivalente expedido o autorizado según lo dispuesto en el artículo 95 de la Constitución.

c) Estar autorizado para el libre ejercicio de su profesión dentro del territorio nacional;

ch) Poseer un título de postgrado a nivel de Maestría en Salud Pública o equivalente, expedida por una Universidad o institución reconocida por el gobierno panameño;

d) Haber ejercido la profesión, durante un período no inferior a tres (3) años, después de haber obtenido la idoneidad;

e) Comprobar mediante la certificación correspondiente, que goza de buena salud física y mental;

f) No haber sido condenado por delito contra la administración pública.

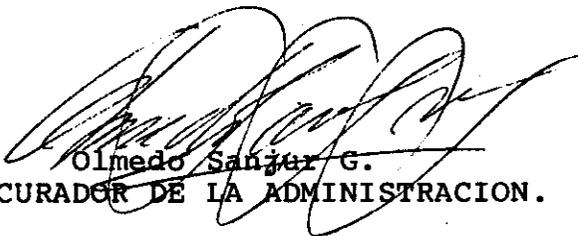
PARAGRAFO: La equivalencia de la Maestría en Salud Pública la reconocerá el Consejo Técnico de Salud."

El literal C) de la norma transcrita exige, para ingresar al Escalafón Sanitario, la autorización para ejercer la respectiva profesión en Panamá, que otorgue el organismo correspondiente, que en el caso de los odontólogos es el Consejo Técnico de Salud.

Es importante señalar que en todas las leyes que regulan carreras públicas relacionadas con el sector salud, se exige como requisito indispensable, además de ser panameño, el haber obtenido el Certificado de Idoneidad respectivo. Es más, los derechos inherentes al Escalafón se le conceden igualmente a los panameños y a los profesionales que estén autorizados para ejercer la profesión por haber obtenido el Certificado de Idoneidad.

De lo expuesto, reiteramos que los derechos de la Doctora De Abadía para ingresar y ascender en el escalafón surgen a partir del 17 de marzo de 1984, fecha en que obtuvo el Certificado de Idoneidad Profesional de parte del Consejo Técnico de Salud, pues ese es uno de los requisitos exigidos de manera expresa por nuestras normas legales.

Esperando haber absuelto en debida forma su Consulta, quedo, atentamente,

  
Olmedo Sanjurjo G.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/dc.deb.

