



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de agosto de 2021
C-132-21

Licenciado
Johel Aníbal Cruz Brown
Ciudad.

Ref.: Contrataciones de personal médico realizadas en el Ministerio de Salud de Panamá bajo la modalidad de “Servicios Personales de Carácter Eventual”.

Licenciado Cruz:

Atendiendo al derecho constitucional de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, conforme al cual corresponde a esta entidad brindar orientación legal al ciudadano, damos respuesta a su nota de 26 de julio de 2021, remitida mediante correo electrónico de igual fecha, mediante la cual eleva consulta a esta Procuraduría sobre lo siguiente:

“**PRIMERO:** Es permitida la contratación de médicos generales de IV, en el sistema público de salud, sea este Ministerio de Salud y Caja de Seguro Social, bajo la figura de “SERVICIOS PERSONALES DE CARÁCTER EVENTUAL” y en caso de ser permitido, nos indique bajo que fundamento legal.” (sic)

Es importante en primera instancia indicarle que la orientación brindada respecto a su consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado.

Adicionalmente, que el artículo 6 de la Ley N° 38 de 2000, señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a **determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, no ajustándose lo consultado a los parámetros indicados.**

Igualmente, este Despacho observa que su consulta se fundamenta en la emisión, por parte del Ministerio de Salud o de la Caja de Seguro Social de acciones de personal (actos administrativos) para la contratación de funcionarios de salud en dichas instituciones, concretamente “*Médicos Generales de IV*”; pero resulta que, emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre la validez de tales actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, sería transgredir los límites que nos impone la ley, por ser ello una actuación que compete privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.

No obstante lo arriba indicado en esta ocasión y, a manera de orientación le indicamos lo siguiente:

I. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos

El artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 del Código Civil de la República de Panamá dispone que “*Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no (sic) se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes*”. Esto es lo que se conoce como el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008 señaló lo siguiente:

"Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello."

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y por tanto, su aplicación es obligatoria.

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

“**ARTICULO 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. ...” (Subraya y resalta el Despacho)

A su vez el Artículo 97 del Código Judicial dispone que:

“**Art. 97.** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;
2. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los Gerentes o de las Juntas Directivas o de Gobierno, cualesquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;

...

11. De la interpretación prejudicial acerca del alcance y sentido de los actos administrativos cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda;

...”

Por ende, las acciones de personal efectuadas por el Ministerio de Salud o la Caja de Seguro Social para la contratación de personal médico o de salud, constituyen actos administrativos materializados, que gozan de presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento, mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes, no pudiendo este Despacho entrar a examinar la validez o legalidad de los mismos de manera prejudicial, como lo propone su consulta, por ser ello competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, como hemos visto.

II. Servidores públicos temporales

Al respecto debemos indicar que el artículo 299 de la Constitución Política, establece quiénes pueden ser considerados servidores públicos, de la siguiente manera:

“**ARTICULO 299.** Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado.” (Subraya el Despacho)

Igualmente el artículo 307 *ibídem*, señala:

“**ARTICULO 307.** No forman parte de las carreras públicas:

...

5. Los profesionales, técnicos trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los Ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas.

...” (Subraya y resalta el Despacho)

De manera que se establece, a nivel constitucional, la posibilidad de que existan servidores públicos que ejerzan un cargo de forma temporal, interina o transitoria, en contraposición a aquellos que lo hacen de manera permanente.

Por su parte, el artículo 280 de la Ley de Presupuesto ¹ establece la posibilidad de que se designe en la administración pública personal transitorio y contingente, al indicar:

¹ Ley N° 176 de 13 de noviembre de 2020, publicada en la Gaceta Oficial N° 29153-B de 13 de noviembre de 2020.

“**ARTÍCULO 280. Personal transitorio y contingente.** Personal transitorio son los funcionarios que ocupan cargos en programas, actividades o proyectos, debidamente incluidos en la estructura de personal, cuyo periodo no será mayor de doce meses y expirará con la vigencia fiscal. Personal contingente son los funcionarios que ocupan cargos en programas o actividades con base en el detalle de la estructura de puestos, cuyo periodo no será mayor de seis meses y expirará con la vigencia fiscal.

...

PARÁGRAFO. Las entidades públicas que realicen nombramientos de personal transitorio y contingente deberán incluir obligatoriamente el pago de las cuotas a la seguridad social y la respectiva partida del XIII mes, cuando se confeccionen las planillas adicionales y eventuales. Cuando se requiera transferir personal transitorio o contingente a personal permanente, deberá realizarse a través de una posición vacante.”

Por otro lado, el glosario de términos de la Ley de Carrera Administrativa ² establece las siguientes definiciones:

“**Artículo 2.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...

38. **Puesto Público Temporal.** Posición en la estructura de personal del Estado, creada para cumplir funciones en periodos de tres a doce meses calendario.

...

53. **Servidores públicos eventuales.** Son aquellos que cumplen funciones en puestos públicos temporales. ...”.

Así las cosas, tanto la Constitución Política como las disposiciones legales citadas establecen la posibilidad de que ocurra la contratación temporal de servidores públicos, sin perjuicio de las disposiciones legales especiales que puedan existir en esta materia.

Adicionalmente, debemos manifestar que el numeral 2 del artículo 280 del Texto Fundamental de la República de Panamá, establece como una de las funciones de la Contraloría General de la República, la de “*fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley*”, lo que incluye las erogaciones correspondientes a las prestaciones laborales de los servidores públicos que contraten las instituciones del Estado.

Por todo lo indicado, no le es dable a esta Procuraduría de la Administración, entrar a valorar o emitir un concepto y/o criterio sobre la legalidad o ilegalidad, *de los actos administrativos emitidos por la Caja de Seguro Social o el Ministerio de Salud, en cuanto a la contratación de personal médico o de salud, como lo propone su consulta, por ser esto una prerrogativa exclusiva de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, según lo que establecen los artículos 206 de la Constitución Política y 97 del Código Judicial.*

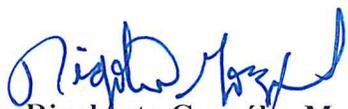
En cualquier caso, quienes se consideren afectados por la adopción de determinada *medida, acto administrativo o política pública*, deberá interponer los recursos que establece nuestra legislación para impugnar la actuación administrativa respectiva, hasta agotar la vía gubernativa y, en caso

² Texto Único adoptado mediante Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, como fuera ordenado por el artículo 34 de la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017.

de considerarlo necesario, interponer las acciones pertinentes ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo para que ésta decida sobre la legalidad del acto de que se trate.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm