

Panamá, 3 de febrero de 2004.

Doctor

DANIEL RAUL POL VILLARREAL

Director Médico del Hospital
Aquilino Tejeira de Penonomé
Penonomé, Provincia de Coclé
E. S. D.

Señor Director Médico:

Nos referimos a su nota s/n, calendada 2 de enero de 2004, recibida en este despacho el 6 del mismo mes y año, mediante la cual solicita nuestro parecer jurídico, respecto a los pagos de los turnos extras de médicos especialistas y generales.

Antecedentes de la consulta según se expone:

El Ministro de Salud, Fernando Gracia determinó que desde enero de 2003 las instalaciones hospitalarias se encargarían del pago por turnos extras de los médicos especialistas y generales, e igualmente que las direcciones de cada hospital debían tomar las medidas necesarias para la racionalización de los recursos económicos.

Por lo anterior, en atención al Acuerdo temporal de remuneración por turnos extras de médicos especialistas que laboran en el interior de la República, firmado entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Comisión de Médicos Especialistas del Interior del país, se adoptan ciertas medidas de control, entre las cuales se estableció la firma de asistencia de los médicos como constancia del tiempo laborado, además de exigirse un registro de los pacientes atendidos. Todo se estableció a través de Memorando remitido al personal médico.

Luego de las medidas establecidas, por medio de la Región de Salud de Coclé, se elevó consulta a la Directora Regional de la Contraloría General de la República, preguntando si existía alguna disposición sobre el registro de asistencia de los médicos, dictaminando, **“que para autorizar gastos, debe comprobarse efectivamente la asistencia al puesto de trabajo”**.

Los médicos procedieron a cumplir con la medida adoptada, excepto tres especialistas que se negaron a firmar la lista de asistencia, por lo cual el Director Médico, se niega a firmar las planillas correspondientes, sin embargo la Contraloría refrenda las mismas y las devuelve por falta de la firma correspondiente.

Posteriormente, las médicas presentan contra el Director Médico del Hospital Aquilino Tejeira una denuncia por abuso de autoridad y extralimitación de funciones, por la negativa del pago de los turnos extras.

Opinión de la Procuraduría de la Administración

Sobre la temática planteada es importante examinar la normativa relacionada con los deberes de los funcionarios públicos frente a la administración a la que prestan sus servicios, o sea la Constitución Política, el Código Administrativo, entre otras que precisaremos posteriormente.

La Constitución Política, norma suprema que establece los principios que regulan la actividad del Estado, al referirse a los servidores públicos, de manera expresa dispone: “Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades.” y “Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio”. (Cfr. Artículos 294 y 297 de la Constitución Política)

Los extractos reproducidos constituyen principios constitucionales que son desarrollados en diferentes leyes que regulan las actuaciones de los funcionarios al servicio del Estado. En este mismo sentido, nuestra Carta Magna instituye diversas Carreras que protegen la función pública.

En ese orden de ideas, concretamente sobre la problemática planteada el Código Administrativo, dispone como deber de todo empleado público, "respeto y obediencia a sus superiores, y los jefes de las oficinas, deberán cumplir por sí, y harán que sus subalternos cumplan fielmente sus deberes. Igualmente, dispone que los funcionarios estarán sujetos a cumplir estrictamente los reglamentos que dicte la autoridad competente para la prestación del buen servicio. (Artículos 845 y 848 del Código Administrativo)

La Ley 9 de 1994, de Carrera Administrativa, que rige como fuente supletoria, para los servicios que rigen otras carreras públicas reguladas, entre los deberes y obligaciones del servidor público, enuncia el de "acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores que dirijan o supervisen las actividades del servicio correspondiente, siempre y cuando no contradigan los procedimientos establecidos en la ley y atenten contra su honra y dignidad. (artículos 5 y 137 de la Ley 9 de 1994)

Examinamos la Ley N° 66 de 10 de noviembre de 1947, mediante el cual se aprueba el Código Sanitario, que establece como carrera pública, la de médico de hospitales del Estado, y el Decreto de Gabinete N°16 de 22 de enero de 1969, por la cual se reglamenta la carrera de Médicos Internos, Residentes, Especialistas y Odontólogos, se crea el cargo de Médico Consultor y se decreta la estabilidad de estos profesionales de la salud al servicio del Estado, que si bien contienen beneficios, no se encuentra inserta disposición alguna que exima a los mismos de las obligaciones del resto de los funcionarios públicos.

Lo anterior, nos conlleva a entender, que aún cuando exista una carrera que ampare una función pública, los derechos consagrados en la misma no son absolutos, y por tanto todo funcionario está obligado a cumplir con los deberes y obligaciones generales.

Ahora bien, cabe resaltar que la Ley 9 de 1994, enumera las obligaciones y deberes de los servidores públicos en general dentro de las que está, "obedecer las órdenes de su superior jerárquico, pues la norma, no otorga trato distinto a un grupo de funcionarios, de ser así estaríamos frente a una situación de desigualdad.

En consecuencia, se faculta al funcionario público con nivel jerárquico a establecer ordenes, a sus subalternos, y por tanto, estos están en la obligación de obedecerlas, no obstante, se deberán respetar las limitaciones que impongan la ley.

Aunado a lo anterior, estimamos conveniente revisar también el Reglamento Interno del Ministerio de Salud, adoptado a través de la Resolución Administrativa N°026-REC/HUM/DAL, de 19 de marzo y publicado en Gaceta Oficial N°24,228, de 2001, y respecto a la asistencia y puntualidad, para los funcionarios del Ministerio dispone lo siguiente:

“Artículo 47: DEL REGISTRO DE ASISTENCIA Y PUNTUALIDAD. El servidor público estará obligado a registrar su asistencia para ello, cada día de trabajo registrará personalmente, en su respectiva tarjeta o a través de cualquier otro mecanismo de control de asistencia, la hora de inicio y la finalización de labores.

Queda exceptuado de la obligación de registrar la asistencia y puntualidad, el servidor público que autorice el ministro. No obstante, deberá comunicar sus ausencias a la Oficina Institucional de Recursos Humanos.

Artículo: DE LA OMISIÓN DE REGISTRAR LA ENTRADA O SALIDA DEL ÁREA LABORAL. El servidor público que omita registrar la entrada o salida tendrá que justificar esta omisión; de no hacerlo, incurrirá en una falta administrativa. De ser justificada el jefe inmediato registrará la hora omitida y refrendará la acción”.

Del texto de las normas descritas, se extrae con meridiana claridad, que es obligación para todo funcionario del Ministerio de Salud registrar su asistencia, a la hora de entrada y salida de sus labores, salvo aquellos funcionarios autorizados por el Ministro o Ministra. En caso de incumplir la referida responsabilidad incurrirán en falta administrativa, y por tanto podrán ser sancionados de conformidad con el propio reglamento.

Sobre la base de lo expuesto, somos del criterio jurídico que su acción de exigir el registro de asistencia de entrada y salida de los médicos de la entidad que dirige, esta claramente fundamentada en distintos estamentos legales de aplicación general y específica.

Como quiera, que su consulta, en primera instancia fue elevada a la Contraloría General de la República en el ámbito regional, quién dictaminó la necesidad del comprobar el registro de asistencia de los médicos, para ejecutar el pago sin embargo, posteriormente según se entiende, la Contraloría refrenda las planillas, devolviéndolas para su firma nos permitimos, manifestar que la Contraloría General es un ente estatal independiente, con carácter técnico cuya función primordial es la de fiscalizar, ajustar y controlar los movimientos de los bienes y fondos públicos. Además está facultado para examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los fondos y bienes estatales, siendo así la Contraloría es el ente facultado para el manejo de la contabilidad de los fondos públicos. (Artículo 1 de la Ley 32 de 1984)

Por lo anterior, consideramos que lo más recomendable es, que se exponga el caso ante el Ministerio de Salud, fundamentado con los estamentos que respaldan la medida adoptada, a fin de que el Ministro como máxima autoridad eleve solicitud a la Contraloría General de la República, solicitando una revisión del caso, pues desde nuestro análisis se ajusta a las disposiciones vigentes la actuación de los funcionarios regionales de Contraloría y de Salud.

De esta forma esperamos haber colaborado con su despacho, me suscribo,

Atentamente,

Original
Original
Firmado

Lic. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/21/cch.