



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de octubre de 2015.
C-109-15

Su Excelencia
Francisco Javier Terrientes
Ministro de Salud
E. S. D.

Señor Ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su Nota N° 1277-2015 DS-DAL, por la cual hace a esta Procuraduría una serie de interrogantes que guardan relación con las condiciones laborales de los profesionales y técnicos en farmacia que desempeñan sus funciones en la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud.

Damos respuesta a su primera interrogante, relacionada con la existencia de un fuero especial que protege a estos servidores públicos, señalando que en atención a lo dispuesto en la Ley 24 de 21 de octubre de 1983 y la Ley 23 de 20 de octubre de 2014, el profesional farmacéutico y el técnico en farmacia, gozan de fuero especial en el ejercicio de sus funciones, es decir, de ciertas garantías, que no le permitirán ser removidos, trasladados o desmejorados en sus condiciones de trabajo, sin cumplir con el procedimiento establecido.

Al respecto, estimo pertinente hacer referencia a una sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, del 21 de febrero de 2003, donde se citó un extracto de la sentencia de 20 de diciembre de 1999, en la que se analizó la figura del “fuero”:

“... ”

Posteriormente, en sentencia de 20 de diciembre de 1999, la Corte deslindó el asunto de forma más categórica, señalando que los artículos 19 y 20 de la Constitución Política efectivamente prohíben la discriminación, fueros y privilegios en favor de personas naturales o jurídicas, aún por razones distintas a las taxativamente listadas en el artículo 19 del Texto Fundamental (raza, nacimiento, condición social, etc.) Los párrafos salientes de la referida decisión judicial destacaron:

“... ”

“La palabra “fuero” que además de privilegio significa legislación especial para determinado territorio o para un grupo de personas puede aplicarse en el sentido constitucional a cualquier disposición o grupo de disposiciones que tiendan a conceder una situación ventajosa o de exclusión a favor de una o

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.

un número plural de personas que las haga acreedores a un tratamiento especial y discriminatorio frente al resto de los ciudadanos. La prohibición del fuero se relaciona íntimamente con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el Artículo 20 del Estatuto Político. Pero esto no significa tampoco que el Estado no pueda legislar en forma especial si se dan circunstancias especiales...

Entre los múltiples ejemplos que ofrece nuestro derecho público y civil tenemos por ejemplo las leyes especiales para menores, el derecho laboral, los privilegios del Presidente de la República y de los Magistrados y Legisladores, el amparo de pobreza, etc., en los que dadas ciertas calidades en las personas se establece un régimen para ellas distinto al que rige para la generalidad..."

..." (el resaltado es nuestro)

Tal como se desprende de la jurisprudencia citada, dentro de nuestro ordenamiento jurídico existen leyes que han creado un régimen especial a un grupo de personas, otorgándoles cierta protección; tal es el caso de las leyes que han establecido un régimen de carreras públicas, leyes que definen un conjunto de expectativas que tiene un profesional, en especial, aquellos profesionales que ingresan a la administración pública. Precisamente, con relación a este grupo de profesionales que prestan servicios en las instituciones del Estado y que se encuentran amparados por una ley de carrera, el legislador le ha provisto de cierta protección laboral o fuero especial, ya que con la implementación del sistema de carreras públicas, una de las finalidades es precisamente, el garantizar la estabilidad del trabajador al servicio del Estado, de suerte que sólo ante el incumplimiento de las condiciones fijadas en la Ley para el ejercicio y desempeño del cargo, pueda ser retirado del mismo, previo cumplimiento del procedimiento establecido para ello, que garantice su derecho de defensa.

De igual manera, se observa en estas leyes especiales, una protección especial, a estos profesionales de carrera, para que los mismos no sean desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos, fuera de los parámetros establecidos en la Ley.

Aclarado este punto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 24 de 21 de octubre de 1983, por la cual se establece y reglamenta el escalafón para la carrera del farmacéutico al servicio del Estado, estos profesionales gozan de estabilidad en el cargo, lo que impide que estos profesionales de farmacia, sean removidos de sus cargos, sin la debida comprobación de su incumplimiento, incapacidad o falta de ética. (Ver artículo 16 de la Ley 24 de 1983). Además, de acuerdo con lo que establece el artículo 5 del precepto legal citado, los farmacéuticos que cesen en sus funciones de jefatura, tienen derecho a continuar en la categoría en que estén ubicados por años de servicios.

En lo que concierne a los técnicos en farmacia, conforme lo reconoce la Ley 23 de 20 de octubre de 2014, "Que reconoce la profesión de Técnico en Farmacia", éstos gozan de estabilidad en sus cargos, previa evaluación de su desempeño y de acuerdo a los reglamentos internos de cada institución; no pudiendo ser degradados o trasladados a otra posición que menoscabe su profesión o a otra estructura administrativa en otro lugar, sin contar con su

consentimiento o por disposición unilateral de la institución. (Ver artículo 7 de la Ley 23 de 2014)

Con relación a su segunda y tercera pregunta, relacionadas con el procedimiento a seguir para realizar el traslado de los profesionales y técnicos farmacéuticos; para la imposición de amonestaciones o para llevar a cabo la destitución de estos funcionarios, es pertinente indicar que el artículo 302 de la Constitución Política de la República señala que los principios para los nombramientos, **suspensiones, traslados, destituciones**, cesantía y jubilaciones, deben ser determinadas por Ley.

En ese sentido, cabe mencionar que la Ley N° 24 de 1983, regula en su Capítulo VI, lo relativo a los ascensos y traslados; no obstante, no desarrolla éste último aspecto en su articulado, por lo que, atendiendo a lo dispuesto en la norma constitucional citada y en el artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, sobre carrera administrativa, a los profesionales en farmacia, le serían aplicables, de manera supletoria, los principios que en materia de traslados se encuentran regulados en los artículos 80 y 81 de esta excerpta legal, y en cuanto al procedimiento a seguir, el Manual de Procedimientos Técnicos de Acciones de Recursos Humanos, aprobado por la Dirección General de Carrera Administrativa, mediante Resolución No. 017 de 30 de noviembre de 1998, en virtud de lo establecido en el artículo 73 del Texto Único de la Ley 9 de 1994.

Respecto a las medidas disciplinarias, la Ley 24 de 1983, establece que los farmacéuticos podrán ser **removidos**, es decir, destituidos de sus cargos, por la debida comprobación del incumplimiento, incapacidad o falta de ética, previa instrucción del sumario correspondiente y habiéndosele dado las garantías de ejercer los medios de defensa pertinentes. Sin embargo, ni en la Ley ni en el Decreto Ejecutivo No. 625 d e 3 de septiembre de 1992, que la reglamenta, desarrollan el régimen disciplinario o el procedimiento a seguir para destituir a los profesionales y técnicos en farmacia al servicio del Ministerio de Salud, por lo que, a juicio de este Despacho, les sería aplicable lo dispuesto en los Capítulos I y II del Título VIII del reglamento interno de dicho ente ministerial, adoptado mediante Resolución Administrativa N° 026-REC/HUM/DAL de 19 de marzo de 2001.

Con relación a los técnicos en farmacia, el artículo 7 de la Ley 23 de 2014, señala que un técnico en farmacia podrá ser trasladado a otra posición o a otra estructura administrativa en otro lugar, **si éste da su consentimiento**, pero no podrá ser por disposición unilateral de la Institución. Sobre este punto, ni la Ley ni el reglamento interno del Ministerio de Salud, desarrollan el procedimiento a seguir en materia de traslado, por lo que, se aplicaría lo dispuesto en el Manual de Procedimientos Técnicos de Acciones de Recursos Humanos, en virtud de lo dispuesto en los artículos 5 y 73 del Texto Único de la Ley 9 de 1994.

En lo que concierne a la aplicación de sanciones disciplinarias, como la destitución a estos funcionarios, la Ley 23 de 2014 establece que los técnicos en farmacia gozarán de estabilidad laboral, previa evaluación del desempeño y **de acuerdo a los reglamentos internos de cada institución**. Conforme a esto último, le sería aplicable en materia de

régimen disciplinario lo dispuesto en los Capítulos I y II del Título VIII del reglamento interno del Ministerio de Salud.

En el marco de lo antes indicado, queda claro que en materia de procedimiento de traslado, aplica el Manual de Procedimientos Técnicos de Acciones de Recursos Humanos (Resolución No. 017 de 1998), el cual desarrolla lo concerniente al traslado, dentro del documento concerniente al Procedimiento Técnico de las Acciones de Movilidad Laboral.

Cabe agregar que dicho manual define “traslado” como la “reubicación del servidor público de carrera administrativa dentro de la institución en la cual labora, para ocupar el mismo puesto de carrera administrativa, con su respectiva dotación presupuestaria, de manera permanente”. De acuerdo al instrumento reglamentario citado, queda claro que para que tenga lugar el traslado, deben concurrir los siguientes requisitos: (1) El traslado debe ser **intra-institucional**, es decir, dentro de la misma institución; (2) **Hacia otro puesto de carrera, del mismo nivel y clase ocupacional**. Dicho manual igualmente establece que el servidor público de carrera **debe dar su consentimiento**.

En virtud de las consideraciones anotadas, esta Procuraduría concluye, en respuesta a su segunda y tercera interrogantes que, para que un traslado sea conforme a la Ley, el mismo debe darse atendiendo a los principios rectores que en materia de traslado señala la Ley 9 de 1994 y la Ley 23 de 2014, siguiendo el procedimiento establecido en la Resolución No. 017 de 1998.

En lo que toca a su cuarta y última interrogante, que se refiere a si al ser trasladados, los profesionales farmacéuticos y técnicos en farmacia pierden el beneficio de la compensación especial establecida en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 169 de 8 de abril de 2009, es la opinión de este Despacho que en atención a lo dispuesto en el artículo 1 del aludido instrumento reglamentario, el profesional farmacéutico o técnico en farmacia que sea trasladado de la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud (sede central) a otra oficina o dependencia de esa misma Dirección, inclusive a aquellas localizadas en áreas geográficas distintas de la sede central, no pierde el beneficio de la compensación del 40% del salario, establecida en el artículo 3 de este precepto, **siempre que desempeñe funciones normativas, de fiscalización o supervisión**.


Vale destacar que el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 169 de 8 de abril de 2009, reconoce un beneficio salarial a favor de los farmacéuticos y asistentes de farmacia (ahora Técnicos de Farmacia), reconociéndole a los primeros una compensación del 40% del salario y, a los segundos, del 30%, incluido el incremento del 5% que conforme lo señala la propia norma, debía aplicarse a partir del 1 de enero de 2010.

Tal como lo establece el “Considerando” del Decreto Ejecutivo citado, al estar el personal técnico de la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas, impedido para ejercer en el ámbito privado, era menester el reconocimiento de un incremento salarial y en ese sentido, se estableció el porcentaje de compensación o incremento salarial, al que hace referencia el artículo 3 de la excerta en mención. Por otra parte, tal como se desprende del artículo 1

de dicho Decreto Ejecutivo, este reconocimiento salarial está dirigido a aquellos farmacéuticos y asistentes de farmacia que presten sus servicios en la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas, en cualquiera de sus sedes a nivel nacional o los que hayan sido designados en otras áreas por esta Dirección, pero que desempeñen funciones normativas, fiscalizadoras y supervisoras; por lo que, si un profesional farmacéutico o técnico en farmacia, es trasladado a otra sede de la Dirección a nivel nacional u otro sitio o lugar, siempre que desempeñen funciones normativas, fiscalizadoras y supervisoras, no pierde el incremento salarial reconocido por el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 169 de 2009.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

