

C-327

Panamá, 25 de noviembre de 1997.

Su Excelencia  
Doctor  
Jorge Medrano  
Viceministro de Salud, a.i.  
E. S. D.

Señor Viceministro Encargado:

En respuesta a su Nota N° 4914-DMS de 23 de octubre de 1997 sobre "pago de salarios caídos de acuerdo al vigente Código Sanitario de 1947", procederemos a dilucidar su interrogante.

Concretamente Usted nos pregunta lo siguiente:

¿Es posible el pago de salarios caídos a aquellos profesionales amparados por el escalafón sanitario contemplado en el Código Sanitario y que fueron despedidos sin el cumplimiento de las formalidades allí establecidas?

En cuanto al pago de los salarios caídos, durante el período que estuvo suspendido el funcionario público hasta su efectivo reintegro a la institución, debemos expresar que la Corte Suprema de Justicia, Sala III de lo Contencioso-Administrativo, ha sostenido el principio que a un funcionario público le asiste el derecho de recibir un salario a cambio de un trabajo realmente realizado, a menos que la Ley disponga lo contrario.

En el mismo sentido, nuestro máximo Tribunal de Justicia y la Procuraduría de la Administración, en reiterados precedentes, han mantenido la posición común que no es factible el pago de salarios dejados de recibir (salarios caídos) al funcionario público si la obligación de pagarlos está efectivamente contemplada en una Ley formal que otorgue y regule tal derecho, ya que, en nuestro ordenamiento jurídico, prevalece "el principio que el funcionario público sólo puede realizar aquello que la Ley lo autoriza expresamente."

La Corte ha sostenido:

“La petición de revocatoria de la citada funcionaria, tiene como fundamento el hecho de que la señora Dilsa Yolanda Peralta fue reintegrada al cargo que ocupaba como Auxiliar de estadística, en el Centro de Salud de los Posos y que a su parecer no procede el pago de salarios caídos, en virtud a que no existe disposición alguna que faculte al Ministerio de Salud el pago de salarios caídos en casos como el señalado.

Por lo que respecta al pago de los salarios caídos se estima que tal como lo sostiene la señora Procuradora, no existe fundamento jurídico para acceder a lo impetrado.” (Sentencia de 4 de mayo de 1990, demanda de Plena Jurisdicción, Dilsa Yolanda Peralta vs. Ministerio de Salud)

“La Sala ya ha expresado que no cabe la condena en salarios vencidos en el caso de servidores públicos injustamente despedidos excepto cuando este derecho se consagre en una Ley, de conformidad con lo señalado en el artículo 297 de la Constitución Política.” (Auto de 14 de agosto de 1991, demanda de Plena Jurisdicción, Guillermo Ortega vs Caja de Seguro Social)

Otros precedentes de la Sala III de la Corte Suprema de Justicia sobre este tema los podemos encontrar en:

- Sentencia de 4 de mayo de 1990, demanda de Plena Jurisdicción, Berta Ramona De La Guardia vs Alcaldía de Panamá;
- Sentencia de 6 de febrero de 1991;
- Sentencia de 17 de enero de 1992;
- Sentencia de 14 de julio de 1993, demanda de Plena Jurisdicción, María Eugenia Hernández vs IRHE;
- Sentencia de 30 de junio de 1994, demanda de Interpretación, Alcaldía de Panamá;
- Sentencia de 3 de octubre de 1995, demanda de Plena Jurisdicción, Martín vs. Ministerio Público;
- Sentencia de 24 de enero de 1996, demanda de Plena Jurisdicción, Cristobalina Peña Rodríguez vs Alcaldía de Colón;
- Sentencia de 29 de mayo de 1996, demanda de Plena Jurisdicción, Rubén Dario Rodríguez vs. Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá;
- Sentencia de 28 de junio de 1996, demanda de Plena Jurisdicción, Norberto Lezcano Roque vs Ministerio de Desarrollo Agropecuario; y,
- Sentencia de 25 de julio de 1996, demanda de Plena Jurisdicción, Belinda Silvera vs Ministerio de Educación.

Atendiendo al marco legal vigente en materia de Carrera Sanitaria, luego de derogada la Ley N°15 de 4 de septiembre de 1984 por la Ley N° 33 de 28 de diciembre de 1990, tenemos que el artículo 40 del Código Sanitario de 1947 recoge los principales derechos y prestaciones, en los siguientes términos:

**ARTICULO 40.-** “Declárase carrera pública especializada las funciones sanitarias que desempeñen los profesionales de la medicina, ingeniería, dentistería, farmacia y demás profesiones sanitarias que requieren grado universitario. A quienes los ejerzan se les reconoce el derecho de estabilidad, remuneración adecuada, ascenso, indemnización en caso de separación, jubilación, y pensión.” (Subrayado nuestro)

Si estudiamos detenidamente el artículo anterior y el resto de las disposiciones del Escalafón Sanitario en el Código Sanitario de 1947 hasta el artículo 76 (Ley N°66 de 10 de noviembre de 1947, G.O. N° 10.467 de 6 de diciembre de 1947), podemos inferir que el mismo no contempla el derecho a percibir salarios caídos, entre las prerrogativas dadas a los profesionales que pertenecen a la Carrera Sanitaria.

Por otra parte, consideramos que es correcto su planteamiento en cuanto a que “todos aquellos funcionarios que estaban enmarcados dentro de la Carrera Sanitaria, quedaron bajo el ámbito del Código Sanitario”, una vez derogada la Ley N°15 de 4 de septiembre de 1984 por la Ley N° 33 de 28 de diciembre de 1990.

Donde si discrepamos es con su interpretación del artículo 65 del Código Sanitario, interpretación consistente en: “aunque esta excerta alude a la competencia del jurado del escalafón, y éste no ha sido conformado, ello no es óbice para que el Director General de Salud pueda cumplir con lo allí preceptuado, en lo que se refiere al procedimiento y las causales de separación”.

Primero analicemos los artículos 54 y 65 del Código Sanitario, que señalan:

**ARTICULO 54.-** “Son atribuciones del Jurado del escalafón Sanitario:

- 1.- Abrir los concursos...
- 4.- Oír en juicio y fallar sobre los cargos por falta o indisciplina que se formulen contra los miembros del escalafón;
- 5.- Conocer de todos los casos de separación de éstos y determinar las indemnizaciones a que hubiere lugar;
- 6.- Ejercer...” (Subrayado nuestro)

**ARTICULO 65.-** “La separación por falta cometida por un miembro del escalafón sólo procederá mediante proceso escrito, incoado por el Director General de Salud Pública ante el Jurado del escalafón y fallo condenatorio de éste, previa evacuación de pruebas de cargo y descargo, con intervención del acusado o de su apoderado. Las únicas causales de separación por falta son:

- 1.- Abandono del cargo sin causa justificada por más de quince (15) días seguidos, o por más de treinta (30) días en total del año;
- 2.- Sentencia condenatoria en firme de tribunal competente, por la comisión de delito previsto en el Código Penal y castigado con pena restrictiva de la libertad por más de cuatro meses.
- 3.- Pérdida de eficiencia manifiesta en los cargos que se le encomendaren;
- 4.- Grave y escandaloso quebranto de la moral.” (Subrayado nuestro)

De la anterior normativa podemos deducir claramente: que le corresponde exclusivamente al Jurado del Escalafón llevar a cabo el proceso escrito, y fallar sobre los cargos por falta o indisciplina formulados contra los funcionarios de carrera sanitaria, mientras que al Director General de Salud le corresponde accionar, elevar su solicitud ante el Jurado del Escalafón, pero no ejercer las medidas disciplinarias ni reconocer las indemnizaciones correspondientes, porque en este caso el Ministerio de Salud, representado por el Director General de Salud, sería juez y parte, vulnerando una de las garantías que exige el debido proceso que ampara al funcionario de carrera sanitaria.

En su Nota, se refiere a la existencia de un vacío legal en el Código Sanitario por la ausencia del Jurado del Escalafón, y para llenarlo y no incurrir en denegación de justicia, consideran que le corresponde ejercer las facultades de aquella entidad al Director General de Salud. Por ende, debemos aclarar que el concepto de vacío legal se refiere a la falta de algún detalle, trámite, institución jurídica necesaria que no preve la norma. Al respecto el Dr. **CABANELLAS** nos comenta que por laguna del derecho debemos entender la “ausencia de norma positiva aplicable a una relación determinada...” (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, 7° reimpr., Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina: 1984, pág. 179.)

En este caso no hace falta una disposición, sino la puesta en práctica del ente que señala el Código Sanitario competente para conocer el tema disciplinario, el Jurado del Escalafón, por lo cual no es un vacío o laguna legal del Código Sanitario.

Por todo lo anterior, somos del criterio que a la luz del vigente Código Sanitario de 1947, no corresponde el pago de salarios caídos a aquellos profesionales amparados por el Escalafón Sanitario, despedidos con o sin el cumplimiento de las formalidades que establece la Carrera Sanitaria, puesto que dicho Código no establece expresamente este tipo de prerrogativa para el funcionario público de carrera sanitaria. Igualmente, concluimos que le corresponde la competencia exclusiva al Jurado del Escalafón Sanitario del régimen disciplinario y de fijación de indemnizaciones. Sobre este último aspecto, le recomendamos que se integre lo antes posible el Jurado que asuma las facultades y atribuciones que le señala la Ley, para superar ésta y futuras eventualidades.

De esta manera esperamos haber dado luces a su interrogante y poder colaborar con su despacho, quedamos de usted,

Cordialmente,

**Licdo. José Juan Ceballos Hijo**  
Procurador de la Administración  
(Suplente)

JJCH/6/hf.