

artículo 1 y el párrafo del artículo 2 de la Ley 25 de 1990, opinó que el acto impugnado cumplió con el procedimiento señalado en la ley 25; y que al Consejo de Gabinete sólo se le dio potestad para reglamentar dicha ley, dictaminando qué acciones de los empleados públicos son violatorias del Orden Constitucional y la Democracia con el fin de que las autoridades competentes le aplicaran la sanción correspondiente.

En el acto administrativo atacado, Nota No. DP 003-91 de 2 de enero de 1991, el Jefe de Personal de Cemento Bayano le comunica al recurrente que se había decidido prescindir de sus servicios como Técnico en Geología, a partir del 3 de enero de 1991, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 25 de 1990. Posteriormente, el Director General de dicha empresa estatal, decretó, mediante Resuelto de Personal No. 2-91 de 2 de enero de 1991, la insubsistencia del nombramiento de SAÚL QUIROZ. La nota impugnada y el resuelto de personal tienen como fundamento legal el artículo 1 de la referida Ley 25, el cual, como hemos expuesto, faculta a las autoridades superiores del Estado a declarar insubsistente el nombramiento de los funcionarios públicos que participaron en el llamado o ejecución de las acciones que se llevaron a cabo los días 4 y 5 de diciembre de 1990, los cuales atentaron contra la democracia.

En cuanto a la alegada violación del párrafo del artículo 2 de la Ley 25 de 1990, cabe mencionar que dicho párrafo fue declarado inconstitucional mediante sentencia de 23 de mayo de 1991 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, hecho este que imposibilita su aplicación por el juez a partir de dicha declaratoria de inconstitucionalidad.

Por tanto, no es cierto lo que alega el demandante en cuanto a la ilegalidad del acto impugnado, ya que la nota No. DP 003-91 de 2 de enero de 1991, mediante la cual se le notificó su despido no viola ni el artículo 1 ni el párrafo del artículo 2 de la Ley 25 de 1990.

Como todos los cargos de ilegalidad del acto administrativo atacado han sido desestimados, debe negarse lo pedido por la recurrente.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Nota No. DP 003-91 de 2 de enero de 1991, suscrita por la Jefe de Personal de la EMPRESA ESTATAL DE CEMENTO BAYANO Y NIEGA las otras declaraciones pedidas por el demandante.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
 (fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
 (fdo.) JANINA SMALL
 Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA AROSEMENA Y DÍAZ, EN REPRESENTACIÓN DE PEDRO IVÁN ALDRETE CHIAPPETTO, PARA QUE SE DECLAREN NULAS POR ILEGALES, LAS DISPOSICIONES DE LA RESOLUCIÓN REGLAMENTARIA NO. 3 DE 12 DE NOVIEMBRE DE 1991, DICTADA POR EL CONSEJO TÉCNICO DE SALUD DEL MINISTERIO DE SALUD. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, PRIMERO (1o.) DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).

VISTOS:

La firma forense Arosemena y Díaz, actuando en representación de PEDRO IVÁN ALDRETE CHIAPPETTO, Secretario General del Sindicato de Visitadores Médicos, ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad con el objeto de que se declare nula, por ilegal, la Resolución Reglamentaria No. 3 de 12 de noviembre de 1991, expedida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud.

Se trata de una resolución que reglamenta el artículo 35 de la Ley No. 24 de 29 de enero de 1963 por medio de la cual se crea el Colegio Nacional de Farmacéuticos. El artículo en mención señala cuales son las personas que pueden actuar en calidad de visitadores médicos, a saber:

"Artículo 35: Sólo podrán actuar como visitadores de médicos, al entrar en vigencia esta Ley, los profesionales panameños titulados de Médicos, Dentistas, Farmacéuticos, Químicos, Bio-químicos, Veterinarios y Licenciados en Ciencias Médicas debidamente registrados en la Secretaría del Consejo Técnico de Salud Pública, de acuerdo con lo establecido por el Código Sanitario y demás reglamentos vigentes sobre la materia.

Se exceptúan de estas disposiciones las personas que antes de la vigencia de esta Ley estén actuando como visitadores de médicos, pero se les exigirá la obtención de un carnet especial expedido por la Dirección de Farmacias, Drogas y Alimentos.

También se les exigirá este carnet a los vendedores de productos farmacéuticos, biológicos, químicos y productos de uso veterinario."

La apoderada judicial de la parte actora considera que el párrafo 1° del artículo 35 arriba transcrito ha sido infringido por el numeral 2, literales b) y d) y el numeral

6 del artículo 1° de la Resolución No. 3 de 1991. Igualmente señala que el párrafo 2do. del artículo 35 de la Ley 24 de 1963 ha sido infringido por el numeral 11 literales b) a g) del artículo 1° y el párrafo transitorio de la Resolución No. 3 de 1991.

El Procurador de la Administración, mediante la Vista Fiscal No. 201 de 20 de abril de 1993, opina que, efectivamente, el artículo 1° numeral 2, literal d) y el numeral 6 y el numeral 11 en todas sus partes, más el párrafo transitorio de la Resolución No. 3 de 12 de noviembre de 1991, han violado flagrantemente el artículo 35 de la Ley 24 de 29 de enero de 1963; mas no así el artículo primero numeral 2 literal b), por lo que solicita a esta Sala emitir su pronunciamiento en este sentido.

El apoderado judicial de la parte actora considera que el primer párrafo del artículo 35 de la Ley 24 de 1963 ha sido infringido en concepto de violación directa, por comisión, por el numeral 2, literales b) y d) y el numeral 6 del artículo 1° de la Resolución No. 3 de 1991, que disponen literalmente lo siguiente:

"PRIMERO: Aprobar en todas sus partes la reglamentación para ejercer como Visitador Médico idóneo, en todo el territorio nacional, que a la letra dice:

...

2. Adóptanse los siguientes requisitos para que el Consejo Técnico de Salud, autorice el libre ejercicio como Visitador de Médico:

...

b. Título o diploma, créditos universitarios y la respectiva idoneidad para ejercer libremente las profesiones que señala el artículo 35 de la Ley 24 de 29 de enero de 1963, o el carnet expedido por la Dirección de Farmacia y Drogas a las personas que actuaron como Visitadores de Médicos antes de la vigencia de la citada Ley.

Se deberá presentar toda la documentación en original y tres (3) copias;

...

d. Escrito refrendado que certifique que los documentos arriba citados, han sido revisados por la Comisión de Créditos de APAVIMED y el Colegio Nacional de Farmacéuticos; ...

6. Cuando se provocare una vacante para Visitadores de Médicos, los establecimientos farmacéuticos nacionales o extranjeros, solicitaran a la Asociación Panameña de Visitadores de Médicos, y al Sindicato de Visitadores de Médicos, un listado conjunto para la selección de un visitador Médicos (sic) idóneo, a fin de llenar la posición vacante; ...

La violación consiste, a juicio de la parte actora, en que se establece como uno de los requisitos para el libre ejercicio del oficio de visitador médico el cumplimiento de exigencias contenidas en el propio artículo 35 de la Ley 24 de 1963, siendo que con el cumplimiento de la ley basta para actuar como visitadores médicos. Por otro lado, agrega el demandante, el numeral d), antes transcrito, establece como requisito para ejercer como visitador médico el refrendo de documentos por parte de la Comisión de Créditos de APAVIMED y el Colegio Nacional de Farmacéuticos. La violación se hace consistir en que el artículo 35 de la Ley 24 de 1963 no establece como requisito el refrendo por parte de APAVIMED y el Colegio de Farmacéuticos de los documentos que sean necesarios para ejercer libremente como visitador médico y esta violación es particularmente grave cuando se tiene que los diplomas y créditos universitarios reconocidos por el Estado panameño no deben estar sujetos a refrendo y revisión por parte de entidades de carácter privado, como la Comisión de Créditos de APAVIMED y el Colegio Nacional de Farmacéuticos. En el caso del numeral 6, agrega la parte actora, la violación consiste en que mientras que el primer párrafo del artículo 35 no establece limitaciones para el ejercicio de su profesión a los visitadores médicos, el numeral 6, del artículo primero de la Resolución No. 3 de 1991 sujeta el ejercicio de los visitadores médicos en caso de vacantes en los establecimientos farmacéuticos nacionales y extranjeros a la selección de la Asociación de Visitadores Médicos y el Sindicato de Visitadores de Médicos, limitando el ámbito de vigencia y validez del artículo 35 de la Ley 24 de 1963.

La apoderada judicial del demandante señala que también se ha infringido el segundo párrafo del artículo 35 de la Ley 24 de 1963, en concepto de violación directa, por el artículo primero, numeral 11 en todos sus literales excepto el a), los cuales son del siguiente tenor:

"11. Los visitadores de Médicos que al momento de la entrada en vigencia del presente reglamento estuvieren ejerciendo esta actividad sin cumplir con el requisito establecido en el ordinal "b" del numeral 2 de este mismo reglamento, se les otorgará la idoneidad para ejercer como Visitadores Médicos, siempre y cuando cumplan con las siguientes exigencias:

a. Ser panameño;

b. Comprobar mediante la Ficha de Seguro Social y Carta de Trabajo notariada, estar laborando como visitador médico;

c. El certificado de idoneidad para ejercer como Visitador de Médicos se solicitará y aprobará por el Consejo Técnico de Salud;

d. Escrito refrendado que certifique que los documentos arriba citados, han sido revisados por la Comisión de Créditos de APAVIMED y el Colegio Nacional de Farmacéuticos;

e. Solicitud y poder mediante abogado;

f. Tres (3) fotografías tamaño carnet, recientes;

g. Una vez obtenido el Certificado de Idoneidad para ejercer como Visitador de Médicos, se otorgará un carnet de identificación con su respectivo número de registro del Consejo Técnico de Salud refrendado por el Director de Farmacia y Drogas.

La Dirección de Farmacia y Drogas registrará todos los casos, luego de lo cual ninguna persona que no cumpla los requisitos del artículo 35 de la Ley 25 de 29 de enero de 1963 y el presente reglamento, podrá actuar como Visitadores de Médicos."

A juicio de la parte actora, estas disposiciones reglamentarias violan directamente y por comisión el segundo párrafo del Artículo 35 de la Ley 24 de 1963, por cuanto la disposición legal establece que los visitantes médicos que estuvieren actuando al entrar en vigencia dicha ley podrán continuar en el ejercicio de su profesión previo al registro en la Secretaría del Consejo Técnico de Salud Pública. Por lo que la exigencia de fichas de seguro, aprobación del Consejo Técnico de Salud de la idoneidad, el escrito certificando los documentos citados por la Comisión de Créditos de APAVIMED y el Colegio Nacional de Farmacéuticos, son requisitos no establecidos por la ley y, por lo mismo, violatorias de ella.

Finalmente, se señala como violatorio del artículo 35, en concepto de violación directa, el parágrafo transitorio de la Resolución No. 3 de 1991 que a la letra dice:

"PARÁGRAFO TRANSITORIO: Se concede un término de noventa (90) días, a partir de la vigencia del presente reglamento, a los Visitadores de Médicos que se encuentran en la situación establecida en el numeral 11 de este mismo reglamento, a fin de que cumplan con los requisitos a ellos exigidos, para el libre ejercicio de esta actividad."

La violación consiste, a juicio de la parte actora, en que se establece un término de noventa (90) días a partir de la vigencia de la resolución reglamentaria impugnada para que se cumplan los requisitos establecidos en el mismo reglamento, cuando la ley no establece términos para el cumplimiento de dichos requisitos.

La Sala pasa a exponer las siguientes consideraciones. El acto impugnado lo constituye una resolución que reglamenta el artículo 35 de la Ley 24 de 1963. Dicho artículo es el mismo que la parte demandante considera ha sido infringido por las disposiciones acusadas de ilegales. En torno al tema de los reglamentos debemos tener presente **"el principio de legalidad"** como uno de los presupuestos básicos del Derecho Administrativo y de un Estado de Derecho. El principio de la legalidad de la actividad administrativa lo define muy acertadamente el tratadista español Fernando Garrido Falla cuando señala que dicho principio "es una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, la más importante de las columnas sobre que se asienta el total edificio del Derecho Administrativo. No solamente supone la sumisión de la actuación administrativa a las prescripciones del poder legislativo, lo cual viene de suyo postulado por la misma mecánica de la división de poderes y por el mayor valor formal que a los actos del poder legislativo se concede, sino asimismo el respeto absoluto en la producción de las normas administrativas al orden escalonado exigido por la jerarquía de las fuentes, y finalmente, la sumisión de los actos concretos de una autoridad administrativa a las disposiciones de carácter general previamente dictadas por esa misma autoridad." (GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Undécima Edición. Editorial Tecnos. España, 1989. p. 175).

Al respecto, cabe señalar que tanto las leyes como los reglamentos, constituyen fuentes escritas del derecho administrativo y, dado que esta materia tiene como uno de sus principios básicos el de la legalidad, hay que tomar en cuenta que dicho principio alcanza no solo a las actuaciones administrativas de los funcionarios públicos como tales sino también a las disposiciones reglamentarias que la Administración expida en vías a desarrollar o regular una norma legal existente, para lo cual se debe tener presente que dicha reglamentación no podrá exceder el texto ni el espíritu de la Ley que pretende reglamentar.

Señala Garrido Falla que "el ejercicio de la potestad reglamentaria está sometido jurídicamente a límites que no deben ser violados. Estos límites se derivan, de una parte, del principio constitucional de la reserva de la Ley, de otra, de la propia naturaleza de los Reglamentos administrativos en cuanto disposiciones subordinadas a la Ley ... como límites que derivan de la propia naturaleza de los reglamentos deben señalarse los siguientes: 1. Los reglamentos no pueden derogar ni modificar el contenido de las leyes formales, decretos-leyes o legislativos, ni de otros reglamentos dictados por autoridad de mayor jerarquía." (Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Undécima Edición. Editorial Tecnos. España, 1989. p. 241).

De modo pues, que corresponde a esta Sala determinar si en el presente negocio, la Resolución Reglamentaria No. 3 de 12 de noviembre de 1991, deroga, modifica o altera de algún modo, el texto del artículo 35 de la Ley 24 de 1963. Al respecto, la Sala estima que, efectivamente, la mayoría de las disposiciones que la parte demandante acusa de ilegales, con excepción del numeral 2, literal b) del artículo 1º, lo son por cuanto exceden de lo establecido en el artículo 35 antes mencionado.

La Sala opina que no procede el cargo de ilegalidad con respecto al numeral 2, literal b) del artículo 1º de la Resolución No. 3 de 1963, por cuanto dicho literal exige los mismos requisitos que contiene el artículo 35 de la Ley 24 de 1963 para actuar como visitantes de médicos y no observa la Sala que exceda o modifique en alguna forma el artículo 35 de la mencionada ley.

Por otro lado, la Sala estima que, efectivamente, el numeral 2- literal d), el numeral 6 y el numeral 11- literales b) al g) del artículo 1ro. de la Resolución N° 3 de 12 de noviembre de 1991 violan el artículo 35 de la Ley 24 de 1963. Ello es así por cuanto en los mismos se establecen requisitos y condiciones para poder ejercer la profesión de visitador de médicos que exceden los previstos en el artículo que pretenden reglamentar. Veamos. El literal d)- numeral 2 del artículo 1° de la resolución impugnada exige, como requisito para que el Consejo Técnico de Salud autorice el libre ejercicio como visitador de médico un escrito refrendado que certifique que la documentación aportada por el solicitante haya sido revisada por la Comisión de Créditos de APAVIMED y el Colegio Nacional de Farmacéuticos, exigencia esta que entraña una modificación sustancial a la ley y no una mera reglamentación requerida por la ley (artículo 35) para asegurar su cumplimiento. Por otro lado, se le adscriben funciones de revisión de diplomas y créditos universitarios a APAVIMED y al Colegio Nacional de Farmacéuticos; funciones estas que, a juicio de la Sala, le competen exclusivamente a la Universidad de Panamá, al Ministerio de Educación y al Consejo Técnico de Salud, del Ministerio de Salud y no a dos organismos privados como los antes mencionados.

El numeral 6 del artículo 1° de la Resolución N° 3 de 1991 establece, de manera indirecta, una especie de colegiatura obligatoria por cuanto que al momento de producirse una vacante la misma será ocupada por un visitador médico escogido de una lista que proporcionará la Asociación Panameña de Visitadores Médicos y el Sindicato de Visitadores de Médicos, lo cual exige como requisito que los aspirantes estén inscritos tanto en la asociación como en el sindicato antes mencionados. Cabe destacar, que la colegiatura obligatoria es materia que debe establecerse por ley y no por un acto administrativo, pues así lo exige el artículo 40 de la Constitución Nacional. En este caso, es evidente que la disposición reglamentaria antes mencionada modifica lo dispuesto en el artículo 35, y por ende, procede el cargo de ilegalidad.

Por otro lado, en cuanto al numeral 11- literales b) a g), la Sala considera que es claro que las disposiciones reglamentarias pretenden modificar una norma de superior jerarquía por cuanto las exigencias de cumplir con los requisitos que establecen los literales antes mencionados exceden los límites de la norma jurídica superior, pues la modifican. Por tal razón, procede pues, el cargo de ilegalidad.

Finalmente, como las normas reglamentarias anteriores son ilegales el párrafo transitorio de la Resolución N° 3 de 1991 carece de sustento propio y también debe ser anulado por la Sala. Procede, pues, este cargo.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SON NULOS por ser ILEGALES el numeral 2- literal d) , el numeral 6 y el numeral 11- literal b) a g) del artículo 1° y el Parágrafo transitorio de la Resolución No. 3 de 1991.

Notifíquese y Cúmplase.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ORLANDO CARRASCO EN SU PROPIO NOMBRE PARA QUE SE DECLAREN NULOS POR ILEGALES, LOS DECRETOS EJECUTIVOS N°21 Y 22 DE 31 DE ENERO DE 1992, DICTADOS POR CONDUCTO DEL MINISTRO DE GOBIERNO Y JUSTICIA. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, UNO (1) DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA).

VISTOS:

El Lcdo. Orlando Carrasco, actuando en su propio nombre y representación ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad con el objeto de que se declare que son nulos, por ilegales, los Decretos Ejecutivos No. 21 y 22 de 31 de enero de 1992. Posteriormente, mediante escrito presentado el 31 de julio de 1992 el Lcdo. Gasparino Fuentes Troescht presentó, en su propio nombre y representación, demanda contencioso administrativa de nulidad, con el objeto de que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo No. 21 de 31 de enero de 1992, expedido por el Ministro de Gobierno y Justicia.

De conformidad con los artículos 709, 710 y 711 del Código Judicial y por razones de economía procesal se procedió a ordenar la acumulación de las demandas de nulidad interpuestas por los abogados antes mencionados mediante resolución de 18 de enero de 1994.

Los demandantes solicitan en ambas demandas que se declaren nulos, por ilegales, dos decretos mediante los cuales se regula el funcionamiento de las agencias de seguridad privada y se regulan las condiciones de aptitud, derechos y funciones de los vigilantes jurados de seguridad.

En torno al Decreto Ejecutivo No. 22 de 31 de enero de 1992 la Sala observa que el mismo fue declarado conforme a derecho por esta sala mediante sentencia proferida el primero (1°) de julio de 1993. Por ende, en relación al Decreto Ejecutivo No. 22 de 1992, existe ya una sentencia que es final, definitiva y obligatoria y, por ello, no se requiere un nuevo pronunciamiento sobre dicho acto administrativo.