



REPUBLICA DE PANAMA
ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA—SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, dieciséis (16) de julio de dos mil nueve (2009)

VISTOS:

La licenciada Elvia Elizabeth Fuentes Castillo, en representación de Humberto a. Arrue, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que la sala tercera de la corte suprema de justicia le se conceda los cambios de categoría como médico especialista y se declare ilegal el no reconocimiento de dichos cambios; así como la negativa tácita por silencio administrativo por parte del ministerio de salud y para que se hagan otras declaraciones.

I Antecedentes

1. Los hechos y la demanda

Según se sigue de las constancias que integran el presente expediente, los hechos que dan origen a la controversia pueden sintetizarse así:

1. El día 16 de noviembre de 2001, el Doctor Humberto Arrue fue designado como Director Médico del Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación (I. N. M. F. R).
2. Mediante Decreto No. 161 de 28 de mayo de 2004, se nombró al Doctor Humberto Arrue como médico especialista III, y posteriormente a través

del Decreto No. 441 de 21 de diciembre de 2004, se le concedió el pago de sobresueldo por jefatura a partir del 16 de septiembre de 2004, como Director Médico del Instituto de Medicina Física y Rehabilitación.

- 3. El día 18 de julio de 2005, el doctor Humberto Arrue, solicitó a la Dirección de Desarrollo Integral de Recursos Humanos, que se le efectuaran cambios de categoría como médico especialista, la cual fue negada por la Administración mediante Nota 1310/DDIRH de 9 de noviembre de 2005, la cual fue recurrida por el recurrente y no ha sido contestada por la entidad.
- 4. La pretensión formulada por la parte actora consiste en que se le conceda a su representado los cambios de categoría como médico especialista, y se declare ilegal el no reconocimiento de dichos cambios; así como la negativa tácita por silencio administrativo por parte del Ministerio de Salud.

II. Normas que se estiman infringidas

La apoderada legal de la parte actora señala que el acto impugnado, viola por omisión el contenido del párrafo 3, artículo 1 del Decreto de Gabinete No. 16 de 22 de enero de 1969, toda vez que al momento de ser nombrado - su representado - permanente como médico especialista, a éste se le tenía que actualizar sus categorías y reconocerle los años de servicios en el cargo administrativo, como Director Médico del Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación (I. N. M. F. R).

El tenor del párrafo 3, artículo 1 del Decreto de Gabinete No. 16 de 22 de enero de 1969, es el siguiente:

“Artículo 1: Los médicos y odontólogos al servicio de las dependencias del Estado gozarán de estabilidad en sus cargos y no podrán ser suspendidos indefinidamente o suspendidos por más de una semana, sin que haya una razón justificada y debidamente comprobada ante una Comisión de

Ética y Consulta Profesional integrada de la siguiente manera:

*Parágrafo 3: Los médicos y odontólogos que sean nombrados en posiciones técnicas – administrativas, como las de Directores o jefes de Instituciones, Departamentos, Servicios o Secciones **al terminar su período de trabajo en uno de estos puestos, se reincorporarán a un cargo médico u odontólogo en la categoría que les corresponda.*** (Lo subrayado por la Sala)

II Posición de la Entidad Demandada

De la demanda instaurada se corrió traslado al Ministerio de Salud para que rindiera su informe explicativo de conducta, en el cual indica que al Doctor Humberto Arrue no le corresponden los cambios de categoría como médico especialista de segunda categoría, reconociendo los años de servicio como Director Médico del Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación, toda vez que es cierto que posee una especialidad en fisiatría, sin embargo no existe constancia que éste se haya desempeñado con anterioridad en una dependencia del Estado, por cinco (5) años, tal como se indica en la Descripción de Clase Ocupacional Institucional.

Igualmente indico que no pueden reconocerle el cambio de categoría del doctor Humberto Arrue, tomando en consideración el tiempo que éste laboró por contrato como Director de Hospital Nacional, porque no lo hizo como médico especialista; ya que la norma establece que los médicos especialistas de tercera categoría pasarán a médico especialista de segunda categoría, una vez que éstos se hayan desempeñado por tres años como médico especialista de tercera categoría, situación que no corresponde al precitado doctor.

IV Opinión de la Procuraduría de la Administración

Mediante Vista No. 489 de 12 de julio 2007, el representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que se sirva a declarar que no es ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo del Ministerio de Salud en relación a la

solicitud de cambio de categoría como médico especialista del doctor Humberto Arrue, y en consecuencia, se denieguen el resto de las pretensiones del demandante.

V. Consideraciones de la Sala

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

Como cuestión previa, la presente demanda tiene como objetivo se declare ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo incurrido por el Ministerio de Salud, al no darle respuesta a la solicitud realizada por el doctor Humberto Arrue, en la cual requiere cambio de categoría como médico especialista.

Advierte la Sala que se constituyó la negativa tácita por silencio administrativo, al cumplirse dos (2) meses desde la fecha de la presentación de la solicitud -18 de julio de 2005- sin que la entidad le diera respuesta al recurrente. Sin embargo, pese a haberse constituido el silencio administrativo, igualmente, de forma extemporánea, la institución no concedió la solicitud mediante Nota 1310/DDIRH de 9 de noviembre de 2005, formalizando la negativa tácita por silencio administrativo.

COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción promovida por la licenciada Elvia Elizabeth Fuentes en representación de Humberto Arrue, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley No. 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, el demandante, Humberto A. Arrue, como persona natural comparece en defensa de sus derechos e intereses para que se le reconozca su cambio de categoría como médico especialista, y se declare ilegal este no reconocimiento y la negativa tácita por parte del Ministerio de Salud de efectuar dichos cambios.

Por su lado, el acto demandado fue expedido por el Ministerio de Salud, entidad estatal, con fundamento en el Decreto de Gabinete No. 16 de 1969, como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción.

PROBLEMA JURÍDICO Y DESICIÓN DE LA SALA:

La Sala observa que en este caso, existe un problema jurídico central, el cual consiste en determinar la procedencia del cambio de categoría de un médico especialista.

Para abordar el estudio de tales problemas, la Sala enmarcará su argumentación, analizando el Decreto de Gabinete No. 16 de 22 de enero 1969, por medio del cual "se reglamenta la carrera de médicos internos, residentes, especialistas y odontólogos, se crea el cargo de Médico General y de Médico Consultor", y el Acuerdo de Huelga de 1978.

Hechas las anteriores precisiones corresponde a la Sala examinar el problema jurídico de esta controversia.

Procedencia del cambio de categoría

Ahora bien, esta Sala considera preciso señalar primeramente que según consta en autos, el doctor Arrue es un profesional de la medicina con idoneidad para ejercerla, quien por su condición de médico se encuentra amparado por la estabilidad que le concede el precitado Decreto de Gabinete No. 16 de 1969.

En ese sentido, este problema jurídico, se desprende en atención a la violación supuestamente del párrafo 3 del artículo 1 del Decreto de Gabinete No. 16 de 1969, toda vez que según el recurrente no se le podía desconocer el tiempo que ocupó su representado en la posición administrativa, como Director Médico del Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación (I. N. M. F. R) para pasar de una categoría a otra.

El día 18 de julio de 2005, el Doctor Humberto Arrue a través de su apoderado legal, presentó formal solicitud ante la Dirección de Desarrollo Integral de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, el cambio de su categoría como médico especialista – de tercera categoría a segunda categoría - tomando en cuenta los años de servicios que prestó como Director Médico en el Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación, posición en la cual fue designado a ejercer desde el 16 de noviembre de 2001.

Observa la Sala que mediante Decreto No. 161 de 28 de mayo de 2004, se nombró al Doctor Humberto Arrue como médico especialista III, y posteriormente a través del Decreto No. 441 de 21 de diciembre de 2004, se le concedió el pago de sobresueldo por jefatura a partir del 16 de septiembre de 2004, como Director Médico del Instituto de Medicina Física y Rehabilitación.

Bajo este marco de ideas y de conformidad con los requisitos legales exigidos para las reclasificaciones y/o cambios de categorías de los Médicos Especialistas, recogidos tanto en el Decreto de Gabinete No. 16 de 22 de enero de 1969, "que reglamenta la carrera de Médicos Internos, Residentes, Especialistas y Odontólogos", como en el Acuerdo de Huelga del año 1978, existen tres tipos de categorías para los Médicos Especialistas, de primera, segunda y tercera categoría.

Igualmente, la normativa establece que los médicos especialistas de tercera categoría pasarán a médico especialista de segunda categoría, una vez se hayan desempeñado por tres años como médico especialista de tercera categoría, es decir para cambiar de una categoría a otra se requiere entre otras

exigencias legales, cumplir previamente un período de tiempo de prestación del servicio en cada una de ella.

Por otro lado, según al Manual General de Clase Ocupacional Institucional del Ministerio de Salud, en la cual describe los requisitos que debe poseer el Director del Centro de Rehabilitación-impedidos, cargo que ejerció el doctor Humberto Arrue, se contemplan, los siguientes:

1. Experiencia Laboral: Cinco (5) años de experiencia profesional en materia de Medicina con especialidad de Fisiatría, preferiblemente en posiciones de jefatura.
2. Educación Formal Necesaria: Título Universitario como Doctor en Medicina.
3. Educación No Formal Necesaria: Seminarios y Cursos en la Especialidad.
4. Conocimientos necesarios: Normas y reglamentos que rigen la materia, Políticas públicas relacionadas con el Plan Nacional de Salud, Organización y funcionamiento de la institución.
5. Condiciones personales.

Bajo este marco de referencias, observa la Sala que el Doctor Humberto Arrue ejerció el cargo como Director del Centro de Rehabilitación- impedidos desde el 16 de noviembre de 2001, sin embargo, según la entidad, a pesar que éste tenía la especialidad de fisiatra, no existe constancia que haya desempeñado por cinco (5) años funciones con anterioridad en una dependencia del Estado, y por ende no cumplía con los requisitos para el cambio de su categoría como médico especialista, tal como consta en la precitada nota 1310/DDIRH de 9 de noviembre de 2005, suscrita por la Dirección de Desarrollo Integral de Recursos Humanos, que señala:

"..3. En el caso del Dr. ARRUE, no existe constancia alguna de que se haya desempeñado con anterioridad en una Dependencia del Estado, de manera que al ser contratado en el Instituto de Medicina Física y Rehabilitación para ocupar el cargo de Director, aunque sea una posición de carácter técnico, no puede ser tomada en consideración este período **al no cumplir con el requisito de la experiencia previa en una entidad Estatal como médico Especialista.**" (Lo subrayado por la Sala)

No obstante, la Sala se percata que dentro de las constancias procesales se encuentra la nota 801-DAL del 4 de abril de 2005 suscrita por la Oficina de Asesoría Legal, que le señala a la Dirección de Desarrollo Integral de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, lo siguiente:

“Al respecto, le comunicamos que debe tomarse en cuenta para el Cambio de Categoría la fecha de inicio de sus labores como Director Médico, toda vez que dentro de los requisitos exigidos para fungir como Director Médico de este Instituto, se requiere cinco (5) años de experiencia profesional en materia de medicina con Especialidad en Fisioterapia, por lo que se esta dando cumplimiento con lo establecido por ley para Cambios de Categoría.” (Lo subrayado por la Sala)

Igualmente, a fojas 5-10, reposa la Nota C-35 del 4 de octubre de 2002, mediante la cual la Procuraduría de la Administración, resuelve al Ministerio de Salud, la siguiente consulta consistente en ¿tienen derecho los médicos y odontólogos al servicio del Estado a que se les tome en cuenta, para efecto de los cambios de categoría, de que tratan los artículos 9 y 13 del Decreto de Gabinete 16 de 22 de enero de 1969, el tiempo en que han ocupado cargos administrativos, jefaturas y demás cargos públicos, con licencia sin sueldo, dentro del sistema de salud?

*“Esto significa que **se les debe reconocer de forma continua los años de servicio sin considerar el cargo administrativo**, lógicamente durante la licencia sin sueldo no cobrarían su salario como médico pues no pueden tener doble salario de acuerdo a la ley.*

No obstante al reintegrarse a su cargo de médico u odontólogo titular, al vencimiento de la licencia se le debe tener en cuenta el tiempo que ocupó la posición administrativa para efecto de los años requeridos para pasar de una categoría a otra.

*En resumen, **consideramos que no se deben interrumpir los cambios de categoría de los médicos al servicio del Estado, mientras ocupen cargos administrativos, por lo que se deberá ejecutar las reclasificaciones y realizar los ajustes bienales que corresponden, de acuerdo a cada categoría...***

Por todo lo anterior, **este despacho considera que los médicos y odontólogos al servicio del Estado tienen derecho a que se le tome en cuenta el tiempo en que han ocupado cargos administrativos**, jefaturas y demás cargos públicos propios de la profesión médica, esto es, que tengan como requisito el ser médico para su desempeño, dentro del sistema estatal de salud, **para efecto de los cambios de categoría de que tratan los artículos 9 y 13 del Decreto de Gabinete 16 de 22 de enero de 1969.**

El ejercicio de cargos técnicos administrativos relacionados con la profesión médica no significa la suspensión temporal de derechos que tienen los profesionales de la medicina para ocupar la categoría correspondiente según la Carrera Sanitaria.

Reiteramos que estos puestos exigen una calificación profesional en la medicina, por lo que si estos profesionales no fueran médicos, no podrían ocupar dichos cargos.

Hasta que dicho Decreto de Gabinete no sea reglamentado con más claridad y al no existir ulterior normativa que indique lo contrario, es nuestro criterio que así deberá interpretarse el Párrafo 3 del artículo 1 del Decreto de Gabinete bajo estudio. (Lo subrayado por la Sala)(foja 5-10)

En ese sentido, el recuento de las principales piezas procesales confrontadas con el estudio de las pruebas, las argumentaciones de las partes y las normas jurídicas aplicables, persuaden a la Sala de que le asiste la razón a la parte demandante cuando afirma que la Administración, violó al párrafo tercero del artículo 1 de la Decreto No. 16 de 22 de enero de 1969; porque la precitada norma señala que los médicos que sean nombrados en posiciones técnicas- administrativas, como las de los Directores de Instituciones, como fue en el caso del Doctor Humberto Arrue, al terminar su período de trabajo, se deben reincorporar en la categoría que les corresponda.

Asimismo, según lo establecido en el Acuerdo de Huelga de 1978, el Doctor Humberto Arrue, ejerció los tres (3) años como médico especialista de tercera categoría, desde el momento que fue designado como Director Médico del Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación, es decir, a partir 16 de noviembre de 2001, a pesar que fue nombrado en dicho cargo desde el día 30 de agosto de 2004.

Aunado al hecho que la propia entidad, a través del Decreto No. 441 de 2004, como consta en autos, se le concedió al Doctor Humberto Arrue un sobresueldo por su jefatura a partir del 16 de septiembre de 2004, como Director Médico del Instituto de Medicina Física y Rehabilitación.

Al haberse acreditado violación del párrafo tercero del artículo 1 del Decreto No. 16 de 22 de enero de 1969, es ilegal la negativa tácita por silencio administrativo incurrido por el Ministerio de Salud.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Sala Contencioso Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL**, la negativa tácita por silencio administrativo referente a la solicitud formulada por el doctor Humberto Arrue, el día 18 de julio de 2005, y por tanto **SE LE ORDENA** a la entidad demandada realizar los trámites correspondientes relativos al cambio de categoría del doctor Humberto Arrue, reconociéndosele los años de servicio desempeñando el cargo Director Médico.

NOTIFÍQUESE,

Hipólito Gill Suazo
HIPÓLITO GILL SUAZO

Victor L. Benavides P.
VICTOR L. BENAVIDES P.

Winston Spadafora F.
WINSTON SPADAFORA F.

Hazel Ramirez
LIC. HAZEL RAMIREZ
SECRETARIA ENCARGADA

NOTIFICADO en Corte Suprema Sala Contencioso Administrativa
NOTIFICADO POR 23 DE JULIO 2005
DE 2005
FOLIO 15
Involucra la
Secretaría