



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de mayo de 2019
C-046-19

Doctor
Ángel Santos Cedeño
Director Médico General
Patronato del Hospital Santo Tomás
E. S. D.

Ref.: Carrera de Registros y Estadísticas de Salud. Reclasificación automática por obtención de título universitario. Concurso de Mérito.

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota N°240/DMG/HST, fechada 25 de marzo de 2019, por la cual nos consulta si el Patronato del Hospital Santo Tomás debe reclasificar a los servidores públicos del área de Registros Médicos y Estadísticas de Salud que hayan obtenido títulos universitarios después de la entrada en vigencia de la Ley N° 41 de 30 de junio de 2009; o si dicha entidad puede, una vez exista una vacante, someter el cargo a concurso, con fundamento en la Ley N°4 de 10 de abril de 2000 y el Reglamento Interno de Recursos Humanos.

Con relación al tema objeto de su primera interrogante, esta Procuraduría es del criterio que el Patronato del Hospital Santo Tomás podrá reclasificar verticalmente (por nivel) a los servidores públicos del área de Registros Médicos y Estadísticas de Salud que hayan obtenido títulos universitarios después de la entrada en vigencia de la ley N° 41 de 30 de junio de 2009, una vez se expida la reglamentación correspondiente. En cuanto a su segunda interrogante, opinamos que los cargos de Estadístico III, vacantes, no podrán someterse a concurso con fundamento en la Ley N° 4 de 10 de abril de 2000 y el Reglamento Interno de Recursos Humanos del Hospital Santo Tomás; toda vez que la Ley N° 41 de 2009 (la cual reviste carácter especial frente a la ley orgánica del Hospital Santo Tomás) no establece este mecanismo para el ascenso vertical en los cargos del nivel operativo, sino únicamente para los cargos de jefatura, coordinación y supervisión (Ver artículo 15); y, además, porque en su artículo 19, la Ley N°41 de 2009 excluye expresamente la posibilidad de aplicar la Ley de Carrera Administrativa (que acuerdo con el numeral 21 del artículo 19 de la Ley N° 4 de 2000, que es el régimen que le corresponde aplicar al Patronato, para la reglamentación y celebración de sus concursos de mérito), de suscitarse un conflicto entre sus disposiciones y esta última excerta.

A continuación, procedemos a abordar los fundamentos y argumentos jurídicos que nos permiten arribar a esta conclusión.

La Ley N° 41 de 30 de junio de 2009, instituyó la carrera de los técnicos y licenciados en Registros y Estadísticas de Salud; ámbito de ejercicio profesional que abarca los aspectos técnicos y normativos de los registros de salud, específicamente, la custodia, conservación y manejo de los archivos clínicos, la tramitación de citas, la admisión, así como el suministro de datos e información estadística veraz, que permita el fortalecimiento del sistema de salud. En el sentido anotado, la mencionada Ley N° 41 de 2009, regula las funciones, los derechos y las obligaciones de quienes forman parte de dicha carrera.

En su artículo 9, la Ley N°41 de 2009, reconoció *estabilidad en el cargo* a los técnicos y licenciados en Registros y Estadísticas de Salud que, al momento de su entrada en vigencia contaban con un mínimo de dos años en el ejercicio de sus funciones, previa evaluación, disponiendo igualmente que éstos no podrían ser degradados o trasladados a otra posición, en la estructura administrativa, en menoscabo de su profesión.

Se estableció, también el escalafón de los Técnicos y Licenciados en Registros y Estadísticas de Salud; mismo que de acuerdo con el artículo 10 de la Ley N° 41 de 2009 quedó organizado en dos niveles operativos, a saber, Nivel Técnico y Nivel de Licenciatura, con sus respectivas etapas.

La citada excerta legal, concede la reclasificación automática a las personas que, **al momento de entrar en vigencia la Ley N° 41 de 2009** (es decir, al 30 de junio de 2009, según se infiere de su artículo 22): 1) Se encontraban laborando en instituciones del Estado como Técnico Medio o Auxiliar de Registros Médicos y Estadísticas de Salud; quienes debían ser ubicados como *Estadístico de Salud I*; 2) Aquellos que poseían título de Técnico en Registros Médicos y Estadísticas de Salud, Técnico en Registros y Estadísticas de Salud o Técnico en Archivos Clínicos, a los cuales les correspondía el nivel de *Estadístico de Salud II*; y, 3) Los que poseían el título de Licenciatura en Registros Médicos y Estadísticas de Salud o de Licenciatura en Registros y Estadísticas de Salud, que debían ser clasificados en el nivel de *Estadístico de Salud III*.

En cuanto a la promoción o ascenso de los técnicos y licenciados en Registros y Estadísticas de Salud, dentro de su escalafón, los artículos 12 y 13 de la Ley N° 41 de 2009, señalan lo siguiente:

“Artículo 12. Los técnicos y los licenciados en Registros y Estadísticas de Salud que prestan servicio en el Ministerio de Salud, en la Caja de Seguro Social, en patronatos y en cualquiera otra entidad del Estado se regirán por el escalafón vigente, el cual determina los niveles, las etapas, las funciones y los requisitos de la profesión.”

“Artículo 13. El técnico o el licenciado en Registros y Estadísticas de Salud será promovido a la *etapa siguiente* dentro del nivel correspondiente al puesto una vez haya cumplido tres años consecutivos de servicio en la etapa anterior, siempre que cumpla con lo establecido en la reglamentación correspondiente.”

Al técnico o al licenciado en Registros y Estadísticas de Salud **que sea promovido** a un *nivel superior* se le ubicará en la etapa de la nueva categoría en que estaba ubicado.” (El resaltado y cursiva del Despacho).

Como es posible advertir, de acuerdo con el artículo 13, citado, la promoción horizontal (a una etapa superior, dentro del nivel correspondiente) del técnico estadístico de salud que labore en cualquier entidad del Estado, está supeditada a que haya laborado tres (3) años consecutivos en la etapa anterior, y además, **al cumplimiento de lo que disponga la reglamentación correspondiente**. No obstante, no se indica expresamente cómo serán promovidos verticalmente estos profesionales, a un nivel superior.

Tampoco la Resolución Administrativa N° 853 de 15 de septiembre de 2011, emitida por el Ministerio de Salud, por la cual se adoptó la escala salarial de los estadísticos de salud; ni el Acuerdo de 29 de julio de 2015, suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los Estadísticos de Salud al servicio del Estado agremiados dentro de la Asociación Panameña de Estadísticos de Salud (APES), o la Adenda Complementaria a dicho Acuerdo, de 19 de enero de 2016, precisan cómo ascenderán de nivel, los estadísticos de salud que adquieran título universitario.

Habida cuenta que el Decreto Ejecutivo N° 1179 de 25 de octubre de 2010¹, que reglamentaba la Ley N° 41 de 2009, fue derogado por el Decreto Ejecutivo N° 1413 de 18 de noviembre de 2010², y que a la fecha, no se ha dictado un reglamento que desarrolle los requisitos que los estadísticos de salud deben cumplir para su promoción, es claro a juicio de este Despacho, que se ha producido un vacío normativo en cuanto al procedimiento a seguir para su ascenso dentro del escalafón, que impediría reclasificar a aquellos que, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 41 de 2009, obtuvieron un título de grado, ya sea de licenciatura o especialización, en esta área de ejercicio profesional.

En cuanto a la posibilidad de aplicar, ante el vacío normativo anotado, el artículo 22 de la Ley N°4 de 10 de abril de 2000, que crea el Patronato del Hospital Santo Tomás, en concordancia con el artículo 37 del mismo cuerpo de normas, esta Procuraduría opina que, la Ley N°41 de 2009 reviste carácter especialísimo en lo que toca a la Carrera de Registros y Estadísticas de Salud; razón por la cual no podría ser desconocida so pretexto de la aplicación de una ley orgánica, que aunque aplicable a esa institución de provisión de servicios de salud, en cuanto a la gestión de su personal, carece de carácter preferente frente a los regímenes especiales de carrera instituidos por mandato constitucional y regulados mediante ley especial, como es el caso de las carreras de las ciencias de la salud.

En este sentido, el artículo 302 de la Constitución Política establece que los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, *ascensos*, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones, serán determinados *por la Ley*. En concordancia, el artículo 305 constitucional, instituye las carreras en la función pública,

¹ Publicado en Gaceta Oficial N° 26650-A de 26 de octubre de 2010.

² Publicado en Gaceta Oficial N° 26665 de 22 de noviembre de 2010.

conforme a los principios del sistema de méritos, contemplando entre éstas, la Carrera de las Ciencias de la Salud. El citado precepto constitucional delega en la Ley la regulación de la *estructura y organización* de estas carreras, de conformidad con las necesidades de la Administración.

Como ya se ha indicado, la Ley N° 41 de 30 de junio de 2009, que instituye y regula la carrera de Registros y Estadísticas de Salud, regula las funciones, los derechos y las obligaciones de quienes forman parte de dicha carrera. En lo que toca a los niveles y etapas en que se organiza dicha carrera, y al *ascenso* de estos profesionales dentro de su escalafón, dicha ley establece la regla aplicable con carácter transitorio a quienes ya se encontraban laborando en instituciones del Estado al momento de entrar en vigencia la misma, es decir, la reclasificación automática, contemplada en los artículos 10 (ya abordado en párrafos anteriores) y 18.

Por su parte, el artículo 13 de la Ley N° 41 de 2009, regula la promoción de los estadísticos de salud a la *etapa* siguiente dentro del nivel correspondiente, una vez cumplidos tres años consecutivos de servicio en la etapa anterior, siempre que se cumpla con los requisitos que establezca la reglamentación correspondiente; sin precisar, sin embargo, el mecanismo a través del cual se implementará su ascenso o reclasificación vertical, a un *nivel* superior, tras obtener un título académico.

A juicio de este Despacho, una lectura atenta del articulado de la Ley N°41 de 2009 permite inferir que los ascensos al Nivel III del escalafón de los estadísticos de salud, por la obtención de un título de licenciatura, están sujetos a un mecanismo de ascenso automático y no a la formalidad de un concurso, como plantea su consulta, toda vez que el artículo 15, que señala los cargos que deberán someterse a concurso, únicamente exige este requisito para las jefaturas, coordinaciones y supervisiones a nivel nacional, regional o local, "(...) sin perjuicio del reconocimiento y el pago de la antigüedad en el servicio, entendida esta como cambio de etapa y nivel". Es claro entonces, que el reconocimiento y pago de los cambios de etapa y nivel, dentro del escalafón de los estadísticos de salud, no requiere la celebración de un concurso.

Por su parte, el artículo 22 de la Ley N°4 de 2000, que crea el Patronato del Hospital Santo Tomás, dispone que la selección de los servidores públicos de dicho nosocomio (*en general*), se efectuará de acuerdo al sistema de méritos y por concurso de oposición. En concordancia, el artículo 37 del Reglamento Interno de Recursos Humanos, señala que el servidor público de dicho Hospital tendrá la oportunidad de ocupar a través de concurso otro puesto de mayor complejidad, jerarquía y remuneración, de acuerdo con los requerimientos establecidos en el manual de clasificación y reglamentación de la Institución. Asimismo, el numeral 21 del artículo 19 de la citada Ley N° 4, le atribuye al Patronato la función de elaborar y aplicar normas de concursos de mérito para seleccionar y nombrar al personal directivo y demás servidores públicos del hospital, *conforme a la Ley de Carrera Administrativa*.

Como es posible advertir, la Ley N° 41 de 2009, es la que de modo específico rige los ascensos de categoría de los Estadísticos de Salud dentro de su escalafón especial y contempla un sistema *especial* para la promoción horizontal y vertical de estos profesionales, que solo

dispone la realización de concursos de oposición, para ocupar los cargos de jefatura, coordinación y supervisión.

De allí que en el caso que nos ocupa, a juicio de este Despacho, la regla hermenéutica aplicable sea la contenida en la parte final del numeral 2 del artículo 14 del Código Civil, conforme al cual si en diversos códigos o leyes se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate; y, en concordancia con dicha norma, el artículo 19, la Ley 41 de 2009, que excluye expresamente la posibilidad de aplicar la Ley de Carrera Administrativa (que acuerdo con el numeral 21 del artículo 19 de la Ley N° 4 de 2000, que es el régimen que le corresponde aplicar al Patronato, para la reglamentación y celebración de sus concursos de mérito), de suscitarse un conflicto entre sus disposiciones y esta última excerta.

Por último, estimamos preciso acotar que el Órgano Ejecutivo debe dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20 de la referida Ley N°41 de 2009, y, en ese sentido, emitir el reglamento correspondiente para viabilizar su implementación, el cual deberá establecer el procedimiento de ascenso o reclasificación de aquellos funcionarios que no resultaron beneficiados con la entrada en vigencia de la Ley N°41 de 2009, por no formar parte del sistema o no cumplir con los presupuestos del precitado artículo 10.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc