



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de mayo de 2021
C-057-21

Doctor
Juan M. Pascale
Director General
Instituto Conmemorativo Gorgas
de Estudios de la Salud (ICGES)
Ciudad.

Ref: Designación del Director del Laboratorio Central de Referencia en Salud Pública.

Señor Director General:

Por este medio damos respuesta a su nota N°0225-DG-ICGES-2021 de 6 de abril de 2021, mediante la cual consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

“... si se considera viable, seguir el parámetro establecido en el Decreto Ejecutivo N°1783 de 17 de noviembre de 2014, conforme el desarrollo de los concursos en cuestión, teniendo presente que de acuerdo al citado Decreto, no existe representatividad dentro del proceso de selección del candidato resultante para el ICGES; y tomando en cuenta, conforme nuestra consideración que el mismo forma parte de las excepciones; mediante las atribuciones plasmadas claramente en la Ley No. 78 del 17 de diciembre de 2003.”

Este Despacho es del criterio que al encontrarse el cargo de Director del Laboratorio Central de Referencia en Salud Pública al nivel de una Jefatura Nacional, la escogencia de este servidor público quedaría excluida de la aplicación de las disposiciones legales vigentes relativas a los concursos de Laboratoristas Clínicos al servicio del Estado, pudiendo el ICGES establecer el procedimiento para la escogencia de dicho funcionario.

A pesar de lo indicado, nada impide que el ICGES utilice un procedimiento igual o mejor que los establecidos en dichas disposiciones, con la finalidad de que quien ocupe el cargo no sólo sea una persona idónea para ello, sino que se designe al mejor profesional posible.

Nuestra opinión se fundamenta en las siguientes consideraciones:

El artículo 2 del Texto Único de la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994 “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”, como fue ordenado por la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017, define algunos términos que consideramos relevantes para efectos de su consulta, los cuales transcribimos a continuación:

“Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...

47. *Servidores públicos que no son de carrera.* Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución Política o creadas por la ley, y en particular los excluidos de las carreras públicas por la constitución Política.

Los servidores públicos que no son de carrera, se denominan así:

1. De elección popular.

2. De libre nombramiento y remoción.

3. De nombramiento regulado por la Constitución Política.

4. De selección.

5. En periodo de prueba.

6. Eventuales.

...

49. *Servidores públicos de libre nombramiento y remoción.* Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.” (Resalta y subraya el Despacho)

Por otro lado, los artículos 3-A y 13-A de la Ley N° 74 de 19 de septiembre de 1978, “*Por medio de la cual se reglamenta la profesión de Laboratorista Clínico y se le da estabilidad*”, como quedó tras la modificación introducida por la Ley N° 8 de 25 de abril de 1983, establecen:

“Artículo 3-A.- (Sólo) ¹ podrán ejercer la profesión de Laboratoristas Clínicos:

a) Los profesionales que poseen títulos de **Licenciado en Biología con Especialización en Tecnología Médica**, expedida por la Universidad de Panamá, o extranjera, que posean certificado de idoneidad otorgado por la Junta Técnica de Laboratoristas.

b) Aquellos profesionales que hasta la fecha de la promulgación de esta Ley, hayan venido ejerciendo legalmente la profesión de Laboratorista Clínico.” (Subraya y resalta el Despacho)

“Artículo 13-A.- Los cargos de Jefatura y Direcciones de los profesionales descritos en el artículo 3-A deben ser debidamente registrados en el Consejo Técnico de Salud. Esta disposición es de cumplimiento en las Instituciones que posean un Laboratorio Clínico, sea éstas públicas, privadas o patronatos.

PARÁGRAFO: Toda posición de Jefatura se llenará tomando en cuenta, títulos, ejecutorias y años de servicio.” (Subraya el Despacho)

Adicionalmente, el artículo 11 del Decreto N° 259 del 9 de octubre de 1978 del Ministerio de Salud, “*Por el cual se reglamenta el Escalafón para Laboratoristas Clínicos, Asistentes y Auxiliares de Laboratorios Clínicos del Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social y Patronatos*”, señala:

¹ Mediante Fallo de 24 de mayo de 1991, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el adverbio “solo”, contenido en el inciso primero del artículo 3-A, adicionado a la Ley N° 74 de 1978 por la Ley N° 8 de 1983, por ser contrario al artículo 40 de la Constitución Política, debido a que impedía que otros profesionales idóneos que ejercían la profesión de Laboratorista Clínico, desempeñaran los cargos señalados en tales normas.

“Artículo 11o.: A partir de la Tercera Categoría que corresponde al Tercer Nivel, los cargos de Jefatura de Sección y Dirección, serán sometidos a concurso cada 5 años y sólo podrán ser ocupados por todo aquel que tenga estudios universitarios en Tecnología Médico (sic) o su equivalente. **Se exceptúa de esta regla las Jefaturas del Nivel Nacional y la de los Hospitales Nacionales del Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social.**”

La Junta Técnica de Laboratoristas Clínicos, procederá a reglamentar y establecer los mecanismos administrativos y técnicos para la eficaz evaluación de los participantes a concursar para los cargos de Jefatura de Laboratoristas Clínicos que se establezcan según la Estructura presupuestaria.

...” (Subraya y resalta el Despacho)

Por otro lado, el Decreto Ejecutivo N° 1783 de 17 de noviembre de 2014 “*Que adopta el reglamento de concurso de jefaturas de los Laboratoristas Clínicos al servicio del Estado*” encuentra su fundamento en las disposiciones arriba citadas², estableciendo en los artículos 4 y 5 lo siguiente:

“**Artículo 4.** Se someterá a concurso los cargos de jefatura de laboratorio clínico, en las siguientes áreas: Direcciones o Jefaturas Regionales o su equivalente, Directores o Jefes de Laboratorio Clínico y Jefes de Sección.”

“**Artículo 5.** Los patronatos, policlínicas, policentros, centros de salud, hospitales e institutos que posean laboratorios clínicos y laboratorios especializados, **el Laboratorio Central de Referencia de Salud Pública**, u otros que realicen análisis clínicos, se regirán por este reglamento.

Se exceptúa de esta regla a las Jefaturas de Nivel Nacional y la de los Hospitales Nacionales del Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social.” (Subraya y resalta el Despacho)

En otro orden de ideas, el artículo 5 de la Ley N° 78 de 17 de diciembre de 2003³, “*Que reestructura y organiza el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud*”, en adelante ICGES, establece:

“**Artículo 5.** El ICGES tendrá competencia privativa para ordenar, gestionar, regir y resolver, bajo su propia responsabilidad y en beneficio del interés nacional, los asuntos relacionados con su propia organización y funcionamiento, así como de sus órganos internos, que incluyen su régimen financiero, administrativo y de recursos humanos de acuerdo con esta Ley y sus reglamentos.

En garantías de la competencia atribuida, el ICGES:

...

² La parte motiva del Decreto Ejecutivo N° 1783 cita como fundamento la Ley N° 74 de 1978, modificada por la Ley N° 8 de 1983 y el Decreto N° 259 de 1978. Ver Gaceta Oficial N° 27663 de 18 de noviembre de 2014.

³ Fue modificada por la Ley N° 84 de 14 de mayo de 2019 “Que regula y promueve la investigación para la salud y establece su rectoría y gobernanza, y dicta otras disposiciones”. Ver Gaceta Oficial N° 28775-A de 16 de mayo de 2019.

3. Definirá una política de recursos humanos, a fin de estimular el sistema de méritos y la capacitación, y de promover tanto el respeto como la estabilidad laboral.

4. Seleccionará y nombrará a su personal, fijará su remuneración y tendrá facultad para promover, sancionar y/o destituir, conforme al procedimiento establecido en el Reglamento Interno de Recursos Humanos aprobado para tal fin, y en la Ley de Carrera Administrativa. El cambio en el marco jurídico de su gestión no afectará los derechos actuales de los servidores públicos.

...”

Además, el artículo 18 de la Ley N° 78 de 2003, dispone:

“**Artículo 18.** Son atribuciones de la Junta Directiva:

1. Aprobar su reglamento interno de funcionamiento.

2. Aprobar la estructura organizacional; los sistemas de auditoría, costos y cobros; los manuales de cargos y funciones, y los reglamentos de concurso, recursos humanos, compras y los necesarios para el funcionamiento del ICGES.

...”

Por otra parte, el artículo 22 de este mismo cuerpo legal, señala:

“**Artículo 22.** El Director General tendrá las siguientes funciones:

...

3. Nombrar, promover, sancionar y remover al personal administrativo y técnico del ICGES, conforme a su desempeño, capacitación y ejecución, según el Reglamento Interno de Recursos Humanos, y proponer a la Junta Directiva las modificaciones a la estructura administrativa y de personal del ICGES para mejorar la productividad y calidad de los servicios.

...”

Complementariamente, el Manual General de Clase Ocupacional del ICGES, ⁴ como consta registrado en la Dirección General de Carrera Administrativa, establece que el Cargo de **Director del Laboratorio Central de Referencia en Salud Pública** tiene el nivel de una Dirección Nacional o General de Investigación en Salud; que no se trata de un cargo perteneciente a una carrera pública y que este debe ser ocupado por una persona que ostente el título universitario de Licenciatura en Biología con especialización en Licenciatura en Tecnología Médica o su equivalente; tener grado de Maestría o Doctorado; y, preferentemente, título Post Universitario en Biología o carreras afines.

Al tratarse de un cargo que no pertenece a una carrera del servicio público, se observa igualmente que, de acuerdo con lo establecido en la clasificación y definición contenidas en los numerales 47 y 49 del artículo 2 de la Ley de Carrera Administrativa, se trata de un **servidor público de libre nombramiento y remoción**.

De modo que, encontrándose el cargo de Director del Laboratorio Central de Referencia en Salud Pública al nivel de una Jefatura Nacional, la escogencia de dicho servidor público quedaría excluida de la aplicación de las normas relativas a los concursos establecidas en el Decreto N°

⁴ Ministerio de la Presidencia. Dirección General de Carrera Administrativa; Manual General de Clase Ocupacional. Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud.

259 de 9 de octubre de 1978 y el Decreto Ejecutivo N° 1783 de 17 de noviembre de 2014, pudiendo el ICGES establecer el procedimiento para su escogencia, como queda evidenciado en las disposiciones de la Ley N° 78 de 17 de diciembre de 2003 citadas.

A pesar de lo indicado, nada impide que el ICGES utilice un procedimiento igual o mejor que los establecidos en las normas indicadas, con la finalidad de que quien ocupe el cargo no sólo sea una persona idónea para ello, sino que sea escogido el mejor profesional posible para beneficio de la institución y el país.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm