

Panamá, 14 de octubre de 2002.

Doctor

Rodrigo Velarde

Director Médico General del
Patronato Hospital Santo Tomás
E. S. D.

Señor Director General:

En cumplimiento de la función que nos otorga la Constitución y en especial la Ley 38 de 2000, de servir de asesores jurídicos de la administración pública, damos respuesta a su interesante consulta, solicitada mediante Nota N°939-DMG-AL-AL-HST-02, fechada 12 de septiembre de 2002, en la cual nos pregunta lo siguiente:

“¿Si a los funcionarios públicos interinos que laboran en el Departamento de Registros Médicos y Estadísticos, que cumplen con los requisitos que exige la Ley, se les debe reconocer el período de interinidad al momento de ser nombrados como permanentes?

¿De igual forma, si el período laborado es mayor de tres años, deberá contemplarse el ajuste salarial de manera vertical?”

Antes de proceder a dar respuestas a sus interrogantes, veamos algunas consideraciones generales.

En primer lugar, veamos el término servidor público, el cual se consagra en nuestra Carta Constitucional de la siguiente forma:

“Artículo 294: Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios,

entidades autónomas o semiautónomas; y en general las que perciban remuneración del Estado”.

La Ley de Carrera Administrativa define el concepto de servidor público de esta manera:

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

....

Servidor Público: Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios y entidades autónomas y semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

....”.

Se aprecia de las normas transcritas, que el servidor público es aquella persona nombrada de forma temporal o permanente para ejercer funciones públicas, en cualquier dependencia del Estado y por lo cual percibe un salario o remuneración de éste, por lo tanto es obvio que toda persona nombrada transitoriamente por cualquier ente estatal tiene el status de servidor público, toda vez que a la luz de nuestra legislación para ser funcionario solamente se requiere; ser contratado por una institución pública y recibir una remuneración del Estado.

Así pues, el funcionario es aquella persona a quien se le otorga investidura legal, a través de un nombramiento, legitimándola para ejercer las funciones que se le hayan asignado.

También es importante, señalar que la Ley 9 de 1994, en su artículo 2, hace referencia a los puestos públicos, anunciando que éstos pueden ser permanentes o temporales, definiéndose este último como la posición en la estructura del personal del Estado, creada para cumplir funciones de tres a doce meses calendarios.

Así, pues, un funcionario temporal, está dentro de la estructura del personal, lo cual indica que debe estar contemplado en el presupuesto de la entidad nominadora, no obstante los cargos de dichos funcionarios a la luz de nuestro sistema jurídico deben ser creados por un período mayor a un año.

Asimismo, la ley comentada consagra la clasificación de los servidores públicos, en la cual estos pueden ser: servidores públicos de carrera, servidores públicos de carrera administrativa y servidores públicos que no son de carrera.

En cuanto a los servidores públicos de carrera, se dice que son aquellos funcionarios incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras públicas expresamente en la Constitución o creadas por la ley, o que se creen mediante ley en el futuro.

Los servidores públicos que no son de carrera, son aquellos que no son incluidos en las carreras públicas señaladas en la Constitución o creadas por la Ley, y los excluidos de las carreras públicas por nuestra Carta Constitucional; en lo cual se menciona como funcionarios que no son de carrera los siguientes: los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los nombramientos regulados por la Constitución, los de selección, los de prueba, los que están en funciones y los eventuales.

Se concluye con claridad, que los funcionarios de registros médicos y estadísticos de salud, se encuentran ubicados en la categoría de servidores públicos de carrera siempre y cuando se ingrese a la administración con el sistema de méritos, puesto que existe una ley especial, en lo cual es la Ley 13 de 1984, donde se establece y reglamenta la carrera de registros médicos y estadísticos de salud que presten servicio en las dependencias de Salud del Estado y se reglamenta el Escalafón, que tiene como uno de sus principales objetivos lograr la estabilidad condicionada a la competencia, lealtad y moralidad, por tanto todo lo relacionado con la clasificación y reclasificación de los cargos de los funcionarios mencionados debe regirse por dicha normativa, cumpliendo con los requisitos requeridos según sea el nivel o grado que se aspira obtener.

Al analizar la Ley 13 de 1984, no existe en ninguna de sus disposiciones nada con respecto a la interinidad de los funcionarios de registros médicos y estadísticos de salud, a diferencia de la Ley 9 de 1994, que se refiere a la interinidad para con los funcionarios amparados por la carrera administrativa.

Mediante la Ley N°4 de 10 de abril de 2000, a través de la cual se crea el Patronato del Hospital Santo Tomás, en su artículo 19, se establecen los deberes y atribuciones; se le faculta a éste, para definir políticas de recursos

humanos, con el propósito de estimular el sistema de méritos, promoviendo con esto la estabilidad laboral, y por otro lado se le atribuye, para elaborar y aplicar normas de concursos de méritos para nombrar el personal del hospital, en concordancia con la Ley de Carrera Administrativa.

Por medio de la Resolución N°08 de 25 de enero del corriente, publicado en Gaceta Oficial N° 24,535, de 19 de abril de 2002, se aprueba el Reglamento General y Manual de Cargos y Funciones del Patronato del Hospital Santo Tomás, señalando que las relaciones de trabajo de todos los servidores públicos de éste, se rigen por la Ley de Carrera Administrativa para efectos de estabilidad, reiterando además que la selección de determinados funcionarios se hará en concordancia con la misma Ley.

El Patronato en uso de sus facultades legales otorgada por la Ley 4 de 2000, mediante la Resolución N°09 de 25 de enero de 2002, publicada en Gaceta Oficial N° 24,536, de 22 de abril de 2002, se establece el Reglamento de concurso para el cargo de Auxiliar de Registros Médicos y Estadísticas, en el cual se establece todo el sistema de elección de los auxiliares, para ingresar como funcionario a dicho Patronato.

Visto lo anterior, entendemos que la reglamentación antes mencionada relacionada con el tema de recursos humanos, para el Hospital Santo Tomás, debe aplicarse en concordancia con la Ley de Carrera Administrativa.

A continuación, analizaremos el término interinidad, lo cual nos ayudará para una mejor comprensión del punto consultado. El Diccionario de Derecho Público de Fernández Vázquez, lo define en los siguientes términos:

“Calidad de interino. Tiempo que dura el desempeño interino de un cargo que sirve por algún tiempo, supliendo la falta de otra persona o cosa. Aplicase más corrientemente al que ejerce un cargo por ausencia o falta de otro, y con más frecuencia, por oposición a permanente, a los cargos o empleos públicos; como también puede aplicárselo a los de carácter privado”.

En ese orden, la Ley 9 de 1994 en su artículo 49, refiriéndose a los servidores públicos de Carrera Administrativa, ha señalado que éstos, pueden ser interinos o permanentes, y nos dice, que son servidores públicos de carrera administrativa interinos, aquellos funcionarios amparados por dicha carrera

que reemplazan a los permanentes en sus ausencias durante el tiempo que dure la misma, o los que ocupan un puesto que no ha sido provisto de un responsable en propiedad.

Entonces, el servidor público interino es aquel que esta reemplazando durante determinado tiempo a un funcionario permanente o quien ejerce un puesto público sin que se le haya proveído responsabilidad de propiedad, es decir que no tiene el status de permanente.

Por tanto, debe quedar claro que cuando nos referimos a un funcionario interino no necesariamente, implica que se trata de funcionarios temporales o eventuales, ya que un funcionario permanente puede ocupar un cargo interinamente.

Es importante recordar, que es funcionario toda persona que ocupa un cargo público, ya sea permanente o temporal y que recibe una remuneración del Estado, pues, en atención a las dos interrogantes que nos formula en la misiva consultiva, consideramos que es viable que todo funcionario que ingrese a la administración con carácter temporal, y luego se le nombre como permanente, se le reconozca el tiempo laborado para efectos de clasificaciones y reclasificaciones, siempre que no haya perdido la continuidad laboral, y que las funciones ejercidas sean las mismas, las cuales le permitirán ingresar a otro nivel más avanzado, no obstante, somos del criterio que es de justicia que se le reconozca al servidor público todo el tiempo laborado, para el cual se ha desempeñado con todas sus destrezas y habilidades.

La Procuraduría de la Administración en reiteradas ocasiones se ha pronunciado con respecto al reconocimiento de los derechos y beneficios para los funcionarios sin que se haga distinción alguna, en tal sentido se ha invitado a las instituciones públicas que respeten todos los derechos beneficios y garantías que la ley le otorga al servidor público.

También, sobre el tema en particular, existe un Memorando de N°ALP-M98, emitido por Asesoría Legal de la Contraloría General de la República, en el cual se considera que el inicio de labores del funcionario que fue nombrado de forma interina o eventual y adquiere posteriormente su permanencia, siendo titular del cargo sin interrupción de servicios y realizando las mismas funciones, debe reconocérsele el tiempo de antigüedad laborado de forma interina o eventual para los efectos de su reclasificación.

En conclusión, siempre que haya una continuidad laboral, es decir que no haya interrupción de las funciones públicas, es de justicia que al funcionario se le reconozca el tiempo laborado, para efectos de clasificación y reclasificación. Sin embargo, en cuanto al período de interinidad y de la permanencia, debe constar el período en que el funcionario desempeñó el cargo como interino y el tiempo desde que se le otorgó la permanencia.

Esperamos de esta forma haber cumplido con nuestro deber de asesor jurídico y haber colaborado con su Despacho.

Atentamente,

Linette A. Landau B.
Procuradora de la Administración.
Suplente

LAL/21/cch.