



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de agosto de 2013.
C-44-13.

Licenciada
Raquel A. de Rivera
Presidenta del Consejo Interinstitucional
de Certificación Básica de Enfermería
E. S. D.

Estimada Licenciada:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta su nota número CICDE – 0038-13, en la que consulta a esta Procuraduría con respecto a diversos aspectos de la aplicación de la Ley 43 de 2004 “Del Régimen de Certificación y Recertificación de los Profesionales, Especialistas y Técnicos de las disciplinas de la salud”, tal como fuera modificada por la Ley 32 de 2008.

En relación con su primera interrogante, relativa al período legal que corresponde para certificar a las enfermeras que obtuvieron su idoneidad en los años 2004, 2007, 2008, creo pertinente reproducir el artículo 18 de la citada Ley 43 de 2004, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 18: Todos los profesionales, técnicos y especialistas de las ciencias de la salud que, a la fecha de la entrada en vigencia de esta Ley, posean idoneidad, licencia o autorización para el libre ejercicio, según sea el caso, quedan certificados automáticamente. El Consejo Interinstitucional de Certificación Básica respectivo, una vez instalado, deberá expedir la certificación a estos profesionales o técnicos. El solicitante deberá asumir los costos de la certificación.

Parágrafo: También quedarán certificados automáticamente los profesionales de la salud que se encuentren laborando en una institución de salud o en instituciones universitarias en las ciencias de la salud y que posean un título de postgrado, maestría o doctorado

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.

emitido por la Universidad de Panamá o una universidad reconocida por esta, para los cuales el Consejo Técnico de Salud o de sus respectivas disciplinas no expidan idoneidades o licencias para ejercer.

Si bien la Ley 43 de 2007 suspendió por el término de ciento ochenta días la aplicación de la Ley 43 de 2004, con el objeto de que la Comisión de Salud Pública y Seguridad Social de la Asamblea Nacional nombrara una subcomisión para modificar dicho cuerpo normativo, dando con ello lugar a la Ley 32 de 2008, no puede perderse de vista que el artículo 18 de la Ley 43 de 2004, objeto de nuestro análisis, no fue modificado, por lo que, en atención al principio de estricta legalidad que rige en la Administración Pública, este Despacho es de opinión que **solamente quedaron certificados automáticamente** aquellos profesionales, técnicos y especialistas de las Ciencias de la Salud que a la fecha de la entrada en vigencia de esa ley, es decir, el 27 de julio de 2004, poseían idoneidad, licencia o autorización para el libre ejercicio, según sea el caso.

De acuerdo con el párrafo con que finaliza dicho artículo, también quedaron certificados automáticamente los profesionales de la salud que estaban laborando en una institución de salud o en instituciones universitarias en las Ciencias de la Salud y que poseían un título de postgrado, maestría o doctorado emitido por la Universidad de Panamá o una universidad reconocida por ésta, para los cuales el Consejo Técnico de Salud o de sus respectivas disciplinas no expedían idoneidades o licencias para ejercer.

Por otra parte, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 373 de 16 de noviembre de 2006, implementó en toda carrera profesional, técnica o de especialidad, **la formación y funcionamiento** de los Consejos Interinstitucionales de Certificación Básica y de Especialidad, de conformidad con la Ley 43 de 21 de julio de 2004 (suspendida por ciento ochenta días por la Ley 43 de 2007), indicando que la evaluación de conocimientos, destrezas, habilidades y comportamiento ético, se haría en base al reglamento que establezca cada Consejo Interinstitucional.

En consecuencia, se infiere de las normas anteriores, que aquellos profesionales, técnicos y especialistas de las Ciencias de la Salud, incluyendo las enfermeras, que hubiesen sido declaradas idóneas con posterioridad al 27 de julio de 2004, fecha de la entrada en vigencia de la Ley 43 de 2004, quedaron sujetas a la evaluación de conocimientos, destrezas, habilidades y comportamiento ético, según el reglamento que establezca o haya establecido su Consejo Interinstitucional de Certificación Básica.

Con la finalidad de poder dar respuesta a su segunda y tercera interrogantes, relativas a la forma en que debe interpretarse el vocablo "mínimo" referido a los integrantes del Consejo, contenido en el artículo 7 de la Ley 43 de 2004, tal como fuera modificado por la Ley 32 de

2008; y si puede nombrarse como integrante de dicho organismo a otro miembro no señalado en la Ley, estimo conveniente transcribir dicho artículo, que a la letra dice:

“Artículo 7. Cada Consejo Interinstitucional de certificación Básica de los profesionales de la salud y carreras técnicas de las ciencias de la salud estará integrado por un mínimo de siete miembros, que deben ser profesionales idóneos de la especialidad, así:

1. Un representante del MINSA
 2. Un representante de la CSS
 3. **Tres profesores regulares de la facultad o escuela respectiva de la Universidad de Panamá o de la universidad oficial que ofrezca en forma exclusiva la carrera.**
 4. Un profesor regular escogido entre las universidades particulares, reconocidas por la Universidad de Panamá, que imparte la disciplina respectiva.
 5. Un representante del colegio o la asociación respectiva.
- La presidencia de cada una de estos Consejos será rotativa entre cada uno de los organismos representados y por el período de un año.”

Como se puede observar, aunque la norma reproducida indica que cada Consejo Interinstitucional contará con un mínimo de siete miembros, la misma no establece la fórmula o mecanismos necesarios para incrementar el número de sus integrantes, como tampoco lo hace ninguna otra norma de la ley, por lo que ateniendo el principio de estricta legalidad que rige en nuestra Administración Pública, en el sentido de que el servidor público sólo puede hacer lo que expresamente dispone la Ley puede concluirse que tal posibilidad no resulta viable en los términos que dispone dicho artículo.

En cuanto a su cuarta interrogante, relacionada con la forma en que se interpreta el numeral 3 del artículo 7 de la Ley 43 de 2004, tal como fuera modificado por el artículo 3 de la Ley 32 de 2008, este Despacho es de opinión que la conjunción disyuntiva “o” que aparece entre “Universidad de Panamá” y “de la universidad oficial que ofrezca en forma exclusiva la carrera”, expresa conjuntamente adición y alternativa, de lo que se concluye que esta representación de los profesores regulares de la disciplina respectiva, debe ser de tres profesores y cada uno debe pertenecer o a la Universidad de Panamá o a una universidad oficial que ofrezca en forma exclusiva la carrera.

Para responder a la quinta y sexta de sus interrogantes, en las que se plantea la posibilidad de que un representante del Consejo que finalice su compromiso laboral con la institución que representa pueda ser reemplazado inmediatamente por otro escogido oficialmente por la misma institución, aunque no esté ratificado por el Ministro de Salud o su nombramiento no haya sido publicado en la gaceta oficial; y si es factible que los miembros del Consejo tengan

suplentes, estimo necesario revisar el texto del artículo 5 del Decreto Ejecutivo 373 del 16 de noviembre de 2006, reglamentario de la Ley 43 de 2004, que es del siguiente tenor:

Artículo 5: Los miembros del Consejo se escogerán de forma escalonada, de acuerdo al mecanismo que establecerá **el reglamento interno de los consejos interinstitucionales, para un período de cinco años.** Ningún miembro del Consejo podrá ser elegido para el periodo inmediatamente posterior al cual fue elegido.

Parágrafo 1. (Transitorio) **Los primeros miembros de los Consejos Interinstitucionales de Certificación Básica serán escogidos por el Ministro de Salud,** en base a una terna enviada por cada una de las profesiones, carreras o especialidades, según sea el caso, en atención al Artículo 19 de la Ley 43 de 2004.

Parágrafo 2. (Transitorio) Para cumplir con el sistema escalonado de nombramientos en el primer período, los miembros correspondientes a los numerales 3 y 4 del artículo 7 de la Ley 43 de 2004, serán elegidos para un período de seis (6) años y los demás integrantes para cinco (5) años"

A juicio de este Despacho, esta norma reglamentaria es clara al señalar que los miembros de los Consejos Interinstitucionales se escogerán de forma escalonada, de acuerdo al mecanismo que establecerá su reglamento interno, salvo en el caso de los primeros miembros, los que de acuerdo a los parágrafos 1 y 2 (transitorios) de dicho artículo serían escogidos por el Ministro de Salud, de manera que un representante de una institución que forme parte del organismo y finalice su compromiso laboral con la institución que representa, podrá ser reemplazado inmediatamente por otro representante escogido oficialmente de conformidad con lo que establezca el reglamento.

Por otra parte, el artículo 7 de la ley 43 de 2004 ni el reglamento de la misma establece que los miembros del Consejo Interinstitucional de Certificación Básica pueden tener suplentes, por lo que debemos invocar nuevamente el principio de estricta legalidad, según el cual, el servidor público sólo puede hacer lo que expresamente dispone la Ley; en consecuencia la designación de suplentes no será factible pues no se encuentra contemplada en la Ley.

Sobre la séptima y octava interrogantes, que de manera respectiva guardan relación con la situación que se presenta cuando los miembros del Consejo hacen uso de su derecho a vacaciones; y si esta materia puede ser objeto de reglamentación; este Despacho debe expresar que si bien la potestad reglamentaria radica en el Órgano Ejecutivo de acuerdo con el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República, lo cierto es que la ley faculta a ciertos organismos a reglamentar materias propias de su competencia y, en el caso

particular que nos ocupa, el numeral 1 del artículo 8 de la Ley 43 de 2004 le atribuye al Consejo Interinstitucional de Certificación Básica la facultad de elaborar y aprobar sus reglamentos.

De lo anterior se desprende que los Consejos Interinstitucionales de Certificación Básica tienen potestad para elaborar un reglamento que regule todo lo relacionado al funcionamiento, escogencia, quórum reglamentario, instrumentos de evaluación, y otras materias de carácter administrativo para el mejor funcionamiento y administración de los mismos, por lo que, éstos podrían incluir todos aquellos aspectos necesarios para el funcionamiento del Consejo Interinstitucional de Certificación Básica, dentro del marco que establece la Constitución y la ley.

Sin embargo, en lo que se refiere a las "dietas", atendiendo lo dispuesto por el artículo 277 de la Constitución Política de la República, que establece que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de conformidad a la Constitución o la Ley, las "dietas" no podrán incluirse en dicha reglamentación, ya que se trata de una materia que debe ser regulada por una ley.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/au.

