

Panamá, 30 de abril de 2001.

Doctor

Enrique Mendoza

Decano de la Facultad de Medicina
de la Universidad de Panamá.

E. S. D.

Señor Decano:

Le expreso mi opinión jurídica con relación a su consulta contenida en la nota 2001-297 de doce de febrero de dos mil uno, llegada a este despacho público el día veintinueve de marzo de dos mil uno. En esta comunicación se indaga sobre si la Universidad de Panamá tiene prioridad en el uso de las instalaciones públicas hospitalarias. Igualmente se pregunta si las Universidades privadas pueden utilizar los hospitales públicos para la práctica de estudiantes, sin tener la obligación de retribuir al Estado por este uso.

Situación de hecho.

Desde su fundación, hace alrededor de cincuenta años, la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá, hace uso de los centros hospitalarios oficiales (Hospital Santo Tomas, Complejo Metropolitano de la Caja de Seguro Social, etc.), para la práctica o clínica de los estudiantes de los últimos cinco semestres de la carrera, práctica necesaria para su formación profesional. Tal como se explica los estudiantes en práctica son supervisados y evaluados por los médicos en servicio de los centros de salud público.

A partir de la creación de nuevas facultades de medicina en Universidades Privadas, sus estudiantes hacen su práctica en los hospitales públicos, aprovechando todas las facilidades de estos centros.

Aunado a este aprovechamiento de las infraestructuras físicas y técnicas, las Universidades privadas pagan a los médicos que guían la practica o clínica de sus estudiantes lo que no ocurre con los que supervisan a los estudiantes de la Universidad Nacional. Inevitablemente, la atención y consideraciones hacia los estudiantes de centros privados tiene preferencia. La situación se agrava por el incremento del número de estudiantes y la incapacidad de los profesores de supervisar eficientemente a los estudiantes. Esta situación inevitablemente está creando una ambiente dentro del cual la práctica puede perder su sentido científico y se convierta en supervisión elitista.

El funcionario remitente de la consulta, comparte un análisis jurídico del profesor universitario Doctor Olmedo Sanjur, sobre el tema. Este criterio jurídico, básicamente se expresa en las siguientes líneas de pensamiento:

1. La Universidad de Panamá es un centro de enseñanza superior rectora de la enseñanza superior en Panamá¹.
2. Este posicionamiento y grado jerárquico reconoce a la Universidad de Panamá la prerrogativa de tener garantizado (desde el ámbito constitucional), autonomía económica administrativa y calificación científica y técnica.
3. La posición de la Universidad de Panamá se sustenta además, en su indiscutido carácter popular ya que gracias a ella todas las personas, sin distingo social y económico, pueden tener acceso a carreras de nivel superior.
4. Los hospitales oficiales al igual que la Universidad de Panamá pertenecen al patrimonio público, y sobre todo, para la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá, constituyen parte de la infraestructura de apoyo y elemento fundamental de la enseñanza de la carrera de medicina.
5. Siendo los hospitales públicos esenciales en la enseñanza clínica de la medicina, tanto de las Universidades Públicas como Privadas, el espíritu de la Constitución es la de beneficiar a los estudiantes económicamente más necesitados. El costo de la carrera de medicina en la Universidad Nacional, permite el ingreso de estudiantes de menos ingresos económicos, lo que es prohibitivo en universidades privadas.

Cuestión de Derecho.

El examen de los hechos planteados, requiere ser capaces de comprender cuáles son los intereses involucrados y sus realidades.

La situación se centra en dos aspectos específicos: el bienestar de los potenciales beneficiarios del servicio de salud y la enseñanza de la medicina, como medio para garantizar ese beneficio, lo cual está en relación con la percepción social de la calidad de la enseñanza de la medicina, de acuerdo a si el estudiante es o no formado en la Universidad Nacional o en una Universidad Privada.

Opinión de la Procuraduría de la Administración.

1. Finalidad de la educación.

¹ De ello da cuenta la facultad establecida en el artículo 95 de la Constitución Política en donde se le da competencia a la Universidad de Panamá de reconocer los títulos académicos y profesionales expedidos por otras universidades.

Uno de los fines del Estado en materia de educación es el fortalecimiento y afirmación de la Nación panameña como comunidad culta y política³. Otro de los cometidos es que el estudiante al terminar su formación, logre un trabajo útil en interés propio y en beneficio colectivo.⁴ En todo caso la educación debe formar para la participación activa en la función ciudadana⁵.

Entre otras facultades, el Estado debe asegurar que la educación privada, cumpla los fines nacionales y sociales de la formación intelectual, y científica, del estudiante.

2. Finalidad del sistema de salud.

“Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República². El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social”. En razón de este mandato, la enseñanza de la medicina no puede estar orientada sino a formar médicos que científicamente estén cualificados para proteger y velar por la salud de la población.

La educación superior de la carrera médica conjuga dos valores esenciales: la enseñanza, vista como fuente de desarrollo, y el resguardo del bien más preciado del ser humano: la vida.

Sobre este tema el Tribunal de Apelaciones de Buenos Aires, Argentina, en su fallo de doce de junio de mil novecientos sesenta y cuatro pronunció así:

“La medicina comporta un deber humanitario y altruista de consagrar al enfermo todo sus estudios y afanes que el título universitario obliga. En este sentido, lo que guía la actividad profesional, sobre todas las cosas, es algo más elevado que el pago de una remuneración. Esta responsabilidad es más incontrovertible cuando está en peligro la vida de una persona, pues la menor imprudencia, descuido o negligencia más leve, adquiere una dimensión que le confiere una singular gravedad. El recto ejercicio de la medicina es incompatible con actitudes artificiales”.

Las escuelas de medicina deben acudir a los hospitales y centros directos de atención para asegurar a los estudiantes de medicina la experiencia práctica. Los hospitales constituyen las escuelas permanentes en lo que se refiere a la enseñanza de la medicina. Es importante para los estudiantes la posibilidad de beneficiarse con la experiencia diaria en contacto con los

3 Ver el artículo 87 constitucional

4 Ver el artículo 88 Carta Política.

5 Ver el artículo 104 constitucional

6 Ver el artículo 105 de la Carta Política

pacientes. Ya lo ha dicho el autor Forgue, “el hospital es la única escuela práctica de la medicina”.

En este sentido es interesante puntualizar –aun cuando parezca obvio- que la actividad medica como tal, requiere, previo a su ejercicio, la obtención de un “título habilitante”; es decir, ella implica en el médico un bagaje científico que debe aplicar a su profesión. De allí que su conducta como contenido de la obligación asistencial, es calificada como científica³.

En esta práctica profesional el futuro médico aprende de la experiencia de otros sobre diagnósticos y tratamientos de los pacientes.

4. ¿Procede el pago a médicos que guían la práctica profesional de los estudiantes de medicina?

Los médicos de los hospitales públicos, que supervisan y guían a los estudiantes en práctica de la Universidad Nacional, no reciben remuneración o pago extra por este servicio.

En el caso de los estudiantes de las Universidades privadas, es una práctica establecida remunerar los servicios de supervisión de los médicos, cuando aquellos realizan su practica o clínica.

Esto se interpreta como retribución a la atención de los médicos quienes trasmiten sus conocimientos a los estudiantes.

5. Situación del Hospital Santo Tomás y la práctica de los estudiantes.

En el caso del Hospital Santo Tomás, el numeral 30 del artículo 19 de la Ley 4 de 10 de abril de 2000, que organiza su patronato, se le habilita para percibir una remuneración económica de parte de las instituciones privadas de educación superior. Específicamente la letra del texto reza así:

“Artículo 19.- Son deberes y atribuciones del patronato:

...

30. Celebrar y reglamentar convenios con centros de enseñanza técnica, media y superior, oficiales y particulares que, requieran las instalaciones y otros recursos del Hospital, para complementar la formación académica de sus estudiantes, mediante los cuales debe estipularse una remuneración económica con las instituciones particulares. Las universidades oficiales deberán contribuir con asesoría y programas de capacitación al personal del Hospital, cuando se les solicite.

...”

³Sobre este tema verla obra del Doctor Carlos A Chersi titulada Responsabilidad por prestación médico asistencial, editada por la editorial Hamurabi en 1998.

De esta legislación se desprende que en el Hospital Santo Tomás los médicos no pueden cobrar directamente por la enseñanza práctica o supervisión a los estudiantes de medicina, sino corresponde al Hospital, cuando medie convenio formal con las entidades privadas.

6- La situación del Hospital San Miguel Arcángel.

En el caso del Hospital San Miguel Arcángel de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre, si bien en el numeral 3 del artículo 19 de la Ley 28 de 11 de mayo de 1998⁴, permite establecer acuerdos con las autoridades universitarias para la formación y capacitación de estudiantes en el hospital, no se afirma si puede ser una prestación remunerada. A pesar de esta descripción, se deduce del numeral 18 del artículo 14 de la misma ley, que para la recuperación de costos, se le puede exigir a las universidades una contraprestación económica por la practica clínica de sus estudiantes.

En cuanto a si los médicos pueden recibir estipendios por su función de tutoría en el derecho público existe el principio de que los funcionarios deben dedicarse personal y directamente al ejercicio del servicio público para el cual han sido nombrados⁵, respondiendo al deber de trabajar con la intensidad, responsabilidad, prontitud y calidad que sea compatible con su destreza y preparación, en el tiempo y lugar estipulado.

Cuando la Constitución Política afirma que los servidores públicos no podrán “desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo”, esta prohibiendo que durante un mismo horario de labores oficiales se puede ser asalariado público y privado. Por ello, salvo en caso de actividades docentes, el médico estaría impedido de percibir una remuneración privada, pues la función pública le obliga a dedicarse al cargo oficial.

La remuneración directa a los médicos guías, ha degenerado en desventaja en la calidad de la enseñanza, en contra de los estudiantes de la Universidad Nacional, pues lógicamente, la atención del aprendizaje práctico se orienta especialmente a los estudiantes de las Universidades privadas. Posiblemente no intencional, sino simplemente de la prevalencia del sentimiento de responsabilidad de brindar una contraprestación por la remuneración ofrecida.

Conceptuamos que la contraprestación por la enseñanza practica de la medicina, en los establecimientos hospitalarios debe ser directamente pagada al centro hospitalario, y no a los médicos como personas. Esta materia debe ser prevista en una reglamentación especial.

Se reconoce la ausencia de normas reglamentarias sobre este y otros temas en los que deberían intervenir tanto la Universidad de Panamá como los centros hospitalarios públicos, lo

⁴ Publicada en la Gaceta Oficial numero 23, 54 del 12 de mayo de 1998.

⁵ Este principio está sustentado en lo dispuesto en el artículo 298 de la Carta Política y en el artículo 137 de la Ley 9 de 1994, que desarrolla el título constitucional relativo a la gestión del Recurso Humano en las oficinas públicas.

que favorecería una práctica sin distingo de la procedencia del estudiante, ya fuera de un centro público o privado.

Otro problema importante a reglamentar es la cantidad, cada vez mas numerosa de estudiantes de medicina, quienes en algún momento de su estudio tendría práctica faltando suficientes centros hospitalarios para su ejecución.

Todos estos temas y otros como por ejemplo la ampliación de la lista de los centros hospitalarios en donde los estudiantes hagan su práctica profesional, e incluir centros de población no urbanos y periféricos, como La Chorrera, Chepo, San Miguelito, requeriría un plan de unificación integral de un programa donde sería necesario considerar todos los aspectos, para su adecuada planificación.

Consideraciones finales

Luego del análisis realizado sobre el tema consultado, resumimos nuestros criterios de la siguiente manera:

A todo estudiante de medicina de Universidades públicas o privadas, se le deben brindar las facilidades hospitalarias para que adquieran la instrucción clínica indispensable y generalmente aceptada por la ciencia médica. Esto es así, por ser el destinatario de su oficio el ser humano, en su cuerpo y mente; de allí que bajo esta circunstancia la consideración de la enseñanza de la medicina debe ser analizado desde perspectivas sociales y de interés público.

La Universidad de Panamá debe promover la reglamentación integral de esta materia, para el uso de las instalaciones hospitalarias oficiales y analizar con amplitud la temática, teniendo en cuenta a todos los sectores involucrados.

La práctica de las Universidades Privadas de pagar a los médicos que hacen de tutores y guías en la practica profesional de sus estudiantes, en los hospitales públicos, ha degenerado en una exclusión y segregación de los estudiantes de la Universidad de Panamá, siendo necesario revisarla, para evitar actos discriminatorios en perjuicio de los estudiantes en práctica de la Universidad Nacional.

En cuanto al posible enriquecimiento sin causa, a favor de las Universidades Privadas que cobran a sus estudiantes de medicina, en las mensualidades regulares, por hacer su práctica en hospitales públicos, sin que ello redunde o revierta en beneficio para los hospitales públicos, coincidimos con su criterio sobre la necesidad de reglamentar esta materia. Si se admite a Universidades privadas utilizar los hospitales públicos deben pagar una justa compensación económica al centro hospitalario respectivo por el uso de sus facilidades físicas y tecnológicas.

Finalmente, la Universidad de Panamá facultada por mandato constitucional a certificar y refrendar los títulos universitarios otorgados por los centros de enseñanza superior privados y extranjeros, debería iniciar una investigación o estudio a fin de revisar los procedimientos de

reconocimiento de títulos de las Universidades Privadas, basada en la calidad de los programas de la enseñanza de estos centros importantes, para asegurar que éstos cumplan con los requerimientos científicos que demanda esta área de la educación superior

Con la pretensión de haber colaborado con su despacho, quedo de usted,

Atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.