



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de septiembre de 2021
C-147-21

Doctor
Gilberto Chanis Águila
Jefe del Departamento de Radiología Médica
del Complejo Hospitalario Metropolitano, Dr. AAM
Caja de Seguro Social
Ciudad.

Ref.: Interpretación del artículo 12 (Transitorio) del Decreto Ejecutivo 671 de 10 de julio de 2015, emitido por el Ministerio de Salud.

Doctor Chanis:

Por este medio damos respuesta a su nota de 17 de agosto de 2021, a través de la cual formula consulta a esta Procuraduría sobre *“el Decreto No.671 del 10 de julio de 2015, art. 12 (transitorio). Mientras se hace llamamiento a concursos, los cargos de jefatura solo serán ocupados interinamente, por un tecnólogo que cumpla únicamente con los años requeridos para ocupar el cargo y con título de licenciado.”*

Sobre lo consultado, este Despacho es del criterio que para ejercer alguno de los cargos a los que se refiere el artículo 12 del Decreto Ejecutivo No. 671 de 2015, el aspirante deberá ser Tecnólogo en Radiología e Imágenes, con título de Licenciado en Radiología e Imágenes, expedido por una universidad oficial o particular, nacional o extranjera, debidamente reconocida y, contar con el tiempo establecido en los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de dicho Decreto Ejecutivo, según corresponda al cargo que aspira ocupar.

Es importante mencionar que el artículo 6 de la Ley N° 38 de 2000, señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, debiendo la consulta estar acompañada del criterio jurídico respectivo, salvo aquéllas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico, de lo cual se desprende que el criterio jurídico debe ser el de la institución, en este caso, la Dirección de Asesoría Legal de la Caja de Seguro Social, situación que no se observa en el documento que contiene su consulta.

No obstante, procederemos a brindar una orientación de forma objetiva, recordando que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema objeto de consulta.

Nuestra opinión tiene como fundamento las siguientes consideraciones:

I. Marco legal general

El artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá instituye el principio de legalidad de la siguiente manera:

“**ARTICULO 18.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

Este principio, en términos generales, establece que los servidores públicos únicamente pueden realizar aquello que expresamente les es permitido por ley.

Por otro lado, la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo se encuentra establecida en el numeral 14 del artículo 184 del Texto constitucional de la siguiente manera:

“**ARTICULO 184.** Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...
14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.
...” (Subraya del Despacho)

Como hemos visto, nuestra Constitución Política se refiere a la potestad o facultad reglamentaria como una atribución que, generalmente ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo y que consiste en “*reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu*”.

En otro orden de ideas, debemos señalar que las **normas de interpretación y aplicación de la Ley**, se encuentran establecidas en el **Código Civil de la República de Panamá**, del artículo 9 en adelante.

En este sentido, el artículo 9 del Código Civil señala que: “*Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.*”

De igual manera, el artículo 10 del citado Código indica que: “*Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal.*” (Subraya del Despacho)

II. La Ley 53 de 18 de septiembre de 2009 y el Decreto Ejecutivo 671 de 10 de julio de 2015, que la reglamenta:

El artículo 1 de la Ley No. 53 de 18 de septiembre de 2009 “*Que modifica la Ley 42 de 1980 y la Ley 4 de 1981 y regula el ejercicio de la profesión de Tecnólogo en Radiología e Imágenes*”¹,

¹ La Ley 53 de 2009 entró en vigencia el 24 de septiembre de 2009, un día después de que fuera publicada en la Gaceta Oficial 26,374, según lo establecido en el artículo 15 de la misma.

establece que la misma “*tiene como objetivo modificar y actualizar aspectos relacionados con la carrera de Tecnólogo en Radiología e Imágenes.*” (Subraya del Despacho)

El numeral 4 del artículo 2 ibídem, indica que el término “*Tecnólogo en Radiología e Imágenes*” es la “*Denominación que agrupa a los Profesionales y Técnicos en Radiología e Imágenes.*” (Subraya y resalta el Despacho)

Igualmente el artículo 5, que modifica el artículo 6 de la Ley No. 42 de 1980, se refiere a los requisitos para ejercer la carrera de Tecnólogo en Radiología e Imágenes. Veamos:

“**Artículo 5.** El artículo 6 de la Ley No.42 de 1980 queda así:

Artículo 6. Para ejercer la carrera de Tecnólogo en Radiología e Imágenes en el territorio nacional se deben cumplir los siguientes requisitos:

...

3. Haber obtenido título universitario de Licenciado o Técnico en Radiología e Imágenes, expedido por una universidad oficial o particular, nacional o extranjera, debidamente reconocida.

...” (Subraya del Despacho)

Seguidamente, el artículo 6 de la Ley No. 53 de 2009, establece de forma expresa lo siguiente:

“**Artículo 6.** Se adiciona el artículo 3-A a la Ley 4 de 1981 así:

Artículo 3-A. El ejercicio de la profesión de Tecnólogo en Radiología e Imágenes se clasificará en las siguientes categorías:

Grado Técnico. Profesional con título de Técnico en Radiología Médica o su equivalente, obtenido, obtenido en cursos impartidos institucionalmente, y que cuenta con su respectiva idoneidad, quienes podrán ser nivelados académicamente por la Universidad de Panamá, o profesionales que hayan obtenido título de Técnico en Radiología e Imágenes expedido por una universidad oficial o particular, nacional o extranjera, debidamente reconocida, que requiere como mínimo tres años de estudios universitarios.

Grado de Licenciatura. Profesionales con título universitario de Licenciatura en Radiología e Imágenes expedido por una universidad oficial o particular, nacional o extranjera, debidamente reconocida, que requiere como mínimo cuatro años o más de estudios universitarios.” (Subraya del Despacho)

Es decir que, para efectos de la aplicación de la citada ley, se hace una clara distinción entre lo que significa un grado técnico y una licenciatura.

Por otro lado, el artículo 7 de la Ley No. 53 de 2009, dispone:

“**Artículo 7.** Se adiciona el artículo 4-A a la Ley 4 de 1981 así:

Artículo 4-A. Los cargos por jefaturas sometidos a concurso cada cinco años para los Tecnólogos en Radiología e Imágenes son los siguientes:

1. Tecnólogo en Radiología e Imagen Supervisor.
2. Tecnólogo en Radiología e Imagen Jefe I.

3. Tecnólogo en Radiología e Imagen Jefe II.
4. Tecnólogo en Radiología e Imagen Coordinador Regional.
5. Tecnólogo en Radiología e Imagen Jefe III (Nivel Nacional)."

De lo que se desprende que, el Tecnólogo en Radiología e Imagen Jefe III (Nivel Nacional), es el máximo cargo de jefatura que se puede ocupar por parte de estos especialistas.

Por otro lado, el Decreto Ejecutivo No. 671 de 10 de julio de 2015 "*Que reglamenta la Ley 53 de 18 de septiembre de 2009, Que modifica la Ley 42 de 1980 y la Ley 4 de 1981 y regula el ejercicio de la profesión de Tecnólogo en Radiología e Imágenes*", emitido por el Ministerio de Salud, en su parte motiva describe:

"...

Que dentro de las atribuciones que ejerce el Presidente de la República, con la participación del Ministro del ramo, está la de **reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto, ni su espíritu;**

Que es necesario reglamentar (la) Ley 53 de 18 de septiembre de 2009, Que modifica la Ley 42 de 1980 y la Ley 4 de 1981 y regula el ejercicio de la profesión de Tecnólogo en Radiología e Imágenes, para hacer efectiva su aplicación y cumplimiento..." (Subraya y resalta del Despacho)

El artículo 1 del mencionado Decreto Ejecutivo No. 671 de 2015, señala:

"Artículo 1. Los Tecnólogos en Radiología e Imágenes podrán ejercer la profesión una vez obtenido el título de Licenciado en Radiología e Imágenes Médicas expedido en una universidad oficial o particular, nacional o extranjera debidamente reconocida, de conformidad con la Ley 53 de 2009.

Para ingresar al escalafón de méritos de las instituciones estatales, los Tecnólogos en Radiología e Imágenes deberán concursar para aspirar a las plazas de nombramiento existentes. Los Tecnólogos en Radiología e Imágenes, una vez concluyan la fase de preparación que otorga un nivel técnico, podrán ejercer temporalmente mediante idoneidad para realizar estudios convencionales y de portátil; pero no podrán ejercer especialidades. Serán reclasificados respetando su antigüedad, una vez concluya estudio de Licenciatura.

Quedarán exceptuados del presente artículo todos aquellos Tecnólogos en Radiología e Imágenes con grado técnico que, en aplicación de la Ley de certificación y recertificación, ejerzan especialidades y serán considerados especialistas con los mismos derechos y funciones que los tecnólogos con grado de licenciatura.

..." (Subraya del Despacho)

Seguidamente, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 671 de 2015, indica lo siguiente:

"Artículo 2. Los Tecnólogos en Radiología e Imágenes que a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2009 estuviesen laborando en una institución estatal, así como los que aspiren laborar como tales deberán poseer la idoneidad ya sea para ejercer como Técnico o como Licenciado en

Radiología e Imágenes, en virtud de lo establecido en el artículo 5 de la Ley antes mencionada.

Se registrarán conforme a la escala salarial vigente para cada cargo respetando los niveles jerárquicos y de antigüedad de los Tecnólogos en Radiología e Imágenes. **Los Técnicos quedan bajo el mando de los Licenciados, siendo estos los aspirantes a los diferentes cargos de jefaturas descritos en la Ley.** (Subraya y resalta del Despacho)

Sobre este último tema, el artículo 11 del Decreto Ejecutivo No. 671 de 2015, manifiesta:

“Artículo 11. Los cargos de Jefaturas y supervisiones serán sometidos a concurso de oposición y sistema de méritos, para un periodo de 5 años.” (Resalta del Despacho)

A su vez, el artículo 12, objeto de su consulta, establece:

“Artículo 12. (Transitorio) Mientras se realiza el llamamiento a concursos, los cargos de jefaturas solo serán ocupados interinamente, por un tecnólogo que cumpla únicamente con los años requeridos para ocupar el cargo y con título de Licenciado. Para el caso de la necesidad del Tecnólogo en Radiología e Imágenes Jefe III (Nivel Nacional), el Director General de la Caja de Seguro Social y el Director Nacional de Prestaciones de Salud escogerá, mientras se organiza administrativamente el cargo para su posterior llamado a concurso.

En caso del Ministerio de Salud, será el Ministro de Salud, quien conjuntamente con el Director General de Salud, escogerán al Tecnólogo en Radiología e Imágenes Jefe III (Nivel Nacional) mientras no se den los concursos y se de la creación administrativa y funciones del cargo.

Los coordinadores regionales serán integrados al equipo por los Jefes III (MINSA-CSS) mientras no se den los concursos, serán nombrados en función mediante acción de personal autorizada por el Ministro de Salud o el Director General de la Caja de Seguro Social.” (Subraya y resalta del Despacho)

Es decir que, mientras no se lleven a cabo los concursos a los que se refiere el artículo 11 previamente citado, los cargos de jefatura deben ser cubiertos (de manera interina) por tecnólogos que cumplan con el tiempo requerido para ocupar el cargo de que se trate, **pero que también posean el título de licenciado en Radiología e Imágenes**, al tenor de lo que señalan el artículo 3-A de la Ley No. 53 de 2009 y el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 671 de 2015.

Es importante indicar que los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de dicho Decreto Ejecutivo, establecen los requisitos para poder ser escogido como Tecnólogo en Radiología e Imágenes en alguna de las categorías de jefatura establecidas en el artículo 4-A de la Ley No. 53 de 2009, al que nos hemos referido.

Todos estos artículos, además del tiempo de servicio continuo requerido para ejercer el cargo de Supervisor (12 años), Jefe I (14 años), Jefe II (16 años), Coordinador Regional (18 años) y Jefe III (20 años), establecen de manera expresa, como uno de los requisitos que debe llenar el aspirante a ocupar el cargo, el **poseer título de Licenciado en Radiología e Imágenes expedido por una universidad oficial o particular, nacional o extranjera, debidamente reconocida.**

De forma tal que, en caso de que estos artículos no se estén aplicando en la actualidad, por no haberse implementado los concursos correspondientes, queda claramente consignado que el título de Licenciado al que se refiere el Artículo 12, transitorio, no es otro que el de Licenciado en Radiología e Imágenes.

Por todo lo anteriormente expuesto, podemos concluir que para ejercer alguno de los cargos a los que se refiere el artículo 12 (transitorio) del Decreto Ejecutivo No. 671 de 2015, el aspirante deberá ser un Tecnólogo en Radiología e Imágenes con título de Licenciado en Radiología e Imágenes expedido por una universidad oficial o particular, nacional o extranjera, debidamente reconocida y contar con el tiempo establecido en los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de dicho Decreto Ejecutivo, según corresponda al cargo que aspira ocupar.

Por último, siendo que la Ley No. 53 de 2009 entró en vigencia hace 12 años y el Decreto Ejecutivo No. 671 de 2015, que la reglamenta, lo hizo hace más de 6 años, no encontramos justificación para que los cargos a los que se refieren estos cuerpos legales sean ocupados de una forma distinta a los concursos de oposición y sistema de méritos descritos en las normas que hemos citado, por lo que a ello instamos.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, reiterándole igualmente que lo aquí señalado, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm

C.c. Dr. Enrique Lau Cortés – Director General de la Caja de Seguro Social.