



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de febrero de 2022
C-019-22

Magister
Enriqueta Rivas
Presidenta del Consejo Interinstitucional
de Certificación Básica de Enfermería (CICDE)
Ciudad.

Ref.: Contratación de una Asistente Administrativa.

Magister Rivas:

Por este medio damos respuesta a su nota N° CICDE-212 de 15 de diciembre de 2021, recibida en este Despacho el 22 de diciembre de 2021, en la cual se manifiesta que *“Para el mejor desempeño de las funciones previstas en la Ley, se requirió desde el periodo del Segundo Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE) pasado la contratación mediante contrato de servicios profesionales de una asistente administrativa...”* (SIC), formulando las siguientes preguntas:

1. *¿La relación de trabajo que surge en este caso concreto estará regulada por el Código Administrativo, ley de contratación Pública o por el Código de Trabajo?*
2. *¿En caso de estar regulada por el Código Administrativo. La relación de trabajo corresponde a la especie de contratación de un servicio profesional que se carga al renglón de consultoría, a la contratación por servicios profesionales o a otra especie de contratación?*
3. *¿en este caso concreto se le deben hacer retenciones de impuesto, ¿seguro social y seguro educativo del salario?, en caso afirmativo cual el procedimiento que debe seguirse en las retenciones y pagos de cuotas obrero-patronal del personal contratado por servicios profesionales”*
4. *En este caso concreto tiene derecho o no al pago de vacaciones, décimo tercer mes y prima de antigüedad?*
5. *En este caso concreto el particular que sea contratado como asistente administrativo o cualquier particular contratado será considerado servidor público?.*
6. *En caso de ser considerado oportuno por este Consejo, la realización de una auditoría, a quien debemos elevar la solicitud formal para tal fin?*
7. *En los términos previstos en la Ley 43 de 2004, tal como fuera modificada por la Ley 32 de 3 de junio de 2008, qué tipo o clase de organismo es el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de las Profesiones y carreras de las Ciencias de la Salud?”* (SIC)

Sobre el tema objeto de su consulta, esta Procuraduría advierte y debe señalar inicialmente que, por mandato constitucional y legal, la Contraloría General de la República es la autoridad competente para “fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo

establecido en la ley”, por lo que consideramos que corresponde a dicha entidad indicar lo procedente, en cuanto al objeto de su consulta, de acuerdo con los métodos y sistemas de contabilidad establecidos por dicha institución del Estado.

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.

I. Sobre las atribuciones constitucionales y legales de la Contraloría General de la República

El numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece como una de las funciones de la Contraloría General de la República, la de *“fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley.”*

Adicionalmente, el numeral 8 del artículo 280 citado, señala que corresponde a la Contraloría General de la República establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.

En desarrollo de estas normas constitucionales, los numerales 2 y 9 del artículo 11 de la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República, como quedó tras las modificaciones introducidas por la Ley N° 97 de 21 de diciembre de 1998 y la Ley N° 67 de 14 de noviembre de 2008, disponen que, como parte de sus atribuciones, la Contraloría *“fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas”* y que los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas nacionales, municipales, autónomas o semi-autónomas, de las empresas estatales y las Juntas Comunales, *“se elaborarán procurando que los registros contables sirvan para generar la información financiera y presupuestaria necesaria para el análisis de la situación respectiva, a fin de realizar una adecuada evaluación de la administración de los patrimonios públicos y constituyen un auxiliar eficaz para la labor de fiscalización y control que realiza la Contraloría.”*

II. Naturaleza jurídica de los Consejos Interinstitucionales de Certificación Básica

El artículo 3 de la Ley N° 43 de 21 de julio de 2004 *“Del Régimen de Certificación y Recertificación de los Profesionales Especialistas y Técnicos de las disciplinas de la salud”*¹ define los conceptos “Certificación de Competencia Profesional o Técnica” y “Consejos Interinstitucionales de Certificación” de la siguiente forma:

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, los siguientes términos se definen así:

1. *Certificación de Competencia Profesional o Técnica.* Proceso mediante el cual los profesionales, especialistas y técnicos de la salud, panameños y extranjeros, de acuerdo con la legislación vigente, confirman la aprobación satisfactoria de la competencia profesional o

¹ Modificada por la Ley N° 32 de 3 de junio de 2008. Ver Gaceta Oficial N° 26054 de 4 de junio de 2008.

técnica al demostrar los conocimientos académicos, éticos, científicos, técnicos, actitudes, habilidades y destrezas necesarias para el adecuado ejercicio en sus respectivos campos.

- ...
3. *Consejos Interinstitucionales de Certificación.* Organismos de carácter científico, técnico y académico, responsables de planificar, organizar, integrar, controlar y dirigir los procesos de certificación de los profesionales, especialistas y técnicos de las ciencias de la salud, de acuerdo con la presente Ley y su reglamento, y con autonomía para aprobar y administrar los instrumentos de evaluación para la comprobación satisfactoria de la competencia profesional y técnica.
- ...”

Por otro lado, el artículo 4 de la Ley N° 43 de 2004 instituye la facultad del Ministerio de Salud para apoyar y vigilar la realización, sin discriminación, de los procesos de certificación y recertificación, de la siguiente manera:

“**Artículo 4.** El Estado, como garante de la salud de la población de la República de Panamá, a través del Ministerio de Salud, como entidad rectora de las políticas de salud, apoyará y vigilará la realización, sin discriminación alguna, del proceso de certificación y de recertificación.

A su vez, el artículo 7 de dicha ley, indica quienes componen cada Consejo Interinstitucional de Certificación Básica, así:

“**Artículo 7.** Cada Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de las profesiones 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 Ministerio de Salud.
2. Un representante de la Caja de Seguro Social.
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 impartan la disciplina respectiva.
5. Un representante del colegio o la asociación respectivo.

La presidencia de cada uno de estos Consejos será rotativa entre cada uno de los organismos representados y por el periodo de un año.”

Seguidamente, el artículo 8 establece las funciones de los Consejos Interinstitucionales de Certificación Básica, así:

“**Artículo 8.** Las funciones de los Consejos Interinstitucionales de Certificación Básica son:

1. Elaborar y aprobar sus reglamentos.

...

7. Elaborar y aprobar su presupuesto de funcionamiento, así como gestionar la consecución de fondos.

...”

De lo visto hasta este momento, colegimos que los Consejos Interinstitucionales de Certificación Básica creados mediante la Ley N° 43 de 2004 son organismos de carácter científico, técnico y académico, que pueden elaborar y aprobar sus reglamentos y presupuesto, así como gestionar la consecución de fondos.

No se observa en la mencionada ley o su modificación, que dichos entes colegiados se encuentren adscritos a alguna institución, aun cuando el Ministerio de Salud, como ente rector de dicha cartera, pueda ejercer vigilancia sobre los procesos que lleven a cabo.

En este sentido, aun cuando los Consejos Interinstitucionales de Certificación indudablemente brindan un servicio público, no son dependencias o se encuentran adscritos a algún ministerio; y tampoco tienen, según lo que se observa en la Ley N° 43 de 2004, categoría de entidad autónoma o semi-autónoma.

No obstante, sí tienen la facultad de elaborar y aprobar su presupuesto de funcionamiento y gestionar fondos para su operación, no encontrándose sujetos al Presupuesto General del Estado y la ley que lo regula. Tampoco cuentan con una estructura de personal aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Por lo indicado, consideramos que de realizar una contratación con los fondos provenientes de autogestión, la misma debería estar ajustada a lo establecido en el reglamento del Consejo y dicha contratación se encontraría sujeta a las normas del Código de Trabajo.

III. Lo que se consulta

Habiendo establecido la naturaleza jurídica y el marco legal aplicable a los Consejos Interinstitucionales de Certificación Básica, pasamos a responder a las interrogantes planteadas en la consulta de la manera siguiente:

1. ¿La relación de trabajo que surge en este caso concreto estará regulada por el Código Administrativo, la Ley de Contratación Pública o por el Código de Trabajo?

Como se ha indicado, consideramos que la relación de trabajo a la que se refiere la consulta estaría regida por las normas establecidas en el Código de Trabajo. Sin embargo, lo recomendable sería que la Contraloría General de la República, de acuerdo con sus competencias, indique lo que considera procedente.

2. ¿En caso de estar regulada por el Código Administrativo la relación de trabajo, corresponde a la especie de contratación de un servicio profesional que se carga al renglón de consultoría, a la contratación por servicios profesionales o a otra especie de contratación?

Dado que la persona sería contratada con fondos de autogestión, no con fondos provenientes del presupuesto general del Estado, reiteramos que consideramos que el marco legal aplicable es el Código de Trabajo.

El tipo de contratación dependerá de las funciones que se le asignen a la persona contratada y si dichas funciones son de naturaleza temporal o permanente.

3. ¿En este caso concreto se le deben hacer retenciones de impuesto, seguro social y seguro educativo del salario? En caso afirmativo, ¿cuál es el procedimiento que debe seguirse en

las retenciones y pagos de cuotas obrero-patronal del personal contratado por servicios profesionales?

Las deducciones de ley se encuentran determinadas por el tipo de relación de trabajo y dependerán del monto del salario de la persona contratada.

Por ejemplo, una relación de trabajo en la que exista subordinación jurídica y dependencia económica, de acuerdo con lo establecido en los artículos 62, 63, 64 y 65 del Código de Trabajo, en la que la persona realiza una labor permanente, sería considerada una relación de trabajo por tiempo indefinido, no una relación por servicios profesionales.

En este sentido, lo primero que debería determinarse es si la persona va a realizar una labor de carácter permanente (tiempo indefinido) o bien, si se le va a contratar para que realice una labor específica (obra determinada) o por un tiempo determinado (tiempo definido).²

4. ¿En este caso concreto tiene derecho o no al pago de vacaciones, décimo tercer mes y prima de antigüedad?

En el caso de los trabajadores permanentes, deben pagarse, además del salario³, vacaciones⁴ y XIII mes⁵. Y al momento de la terminación de la relación de trabajo, una prima de antigüedad⁶ y una indemnización⁷, en caso de que el despido sea injustificado.

5. En este caso concreto, ¿el particular que sea contratado como asistente administrativo o cualquier particular contratado será considerado servidor público?

A nuestro parecer, la persona contratada no podría ser considerada servidor público, ya que no estaría designado dentro de la estructura de una institución del Estado ni recibiría una remuneración por parte o con fondos provenientes de este.⁸

6. En caso de ser considerado oportuno por este Consejo la realización de una auditoría, ¿a quién debemos elevar la solicitud formal para tal fin?

Este Despacho observa que, mediante Resolución N° 668 de 8 de mayo de 2018 del Ministerio de Salud, el entonces ministro de Salud dispuso ordenar a la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio de Salud realizar una auditoría al Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Enfermería (CICDE) a solicitud del Consejo Técnico de Salud, mediante nota N° 310 de 28 de marzo de 2018, con fundamento en el artículo 13 del Decreto Ejecutivo N° 373 de 16 de noviembre de 2006 “*Que reglamenta la Ley 43 de 21 de julio de 2004...*”, el cual establece que el mencionado Consejo Técnico de Salud es el organismo que fiscalizará y determinará los

² Artículo 73 y siguientes del Código de Trabajo.

³ Artículo 140 y siguientes, *Ibidem*.

⁴ Artículo 52 y siguientes, *Ibidem*.

⁵ Decreto de Gabinete N° 221 de 18 de noviembre de 1971 modificado por el Decreto de Gabinete N° 52 de 24 de febrero de 1972; la Ley N° 17 de 22 de agosto de 1983; y la Ley N° 20 de 12 de agosto de 1992.

⁶ Artículo 224, 226 y concordantes, *Ibidem*.

⁷ Artículo 225 y concordantes, *Ibidem*.

⁸ Artículo 299 de la Constitución Política.

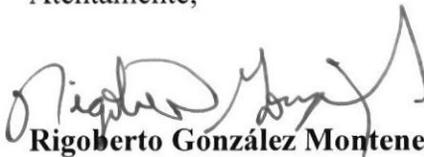
criterios que deben regir los principios de objetividad, transparencia, accesibilidad, integridad e igualdad de oportunidades que deben prevalecer en los procesos de certificación y recertificación.

7. En los términos previstos en la Ley 43 de 2004, tal como fuera modificada por la Ley 32 de 3 de junio de 2008, ¿qué tipo o clase de organismo es el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de las Profesiones y carreras de las Ciencias de la Salud?

Como se indicó al inicio de esta respuesta, la Ley N° 43 de 2004 indica que los Consejos Interinstitucionales de Certificación **son organismos de carácter científico, técnico y académico**, responsables de planificar, organizar, integrar, controlar y dirigir los procesos de certificación de los profesionales, especialistas y técnicos de las ciencias de la salud, de acuerdo con dicha Ley y su reglamentación, los cuales cuentan con autonomía para aprobar y administrar los instrumentos de evaluación para la comprobación satisfactoria de la competencia profesional y técnica.

De esta manera esperamos haber atendido debidamente sus interrogantes, recordándole igualmente que la opinión vertida por este Despacho no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm

C.c. Doctora **Edith de Castillo** – Secretaria del CICDE