



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Chiriquí

Chiriquí, 10 de agosto de 2021
C-CH-No.008-21

Licenciada

Mavis Polo Cheva

Presidenta del Patronato Materno Infantil José Domingo de Obaldía

Provincia de Chiriquí

E. S. D.



Ref.: Acciones de personal como cambios de categorías, bienales, entre otras; en relación con las atribuciones legales de la Dirección Médica del Patronato del Hospital Materno Infantil José Domingo de Obaldía.

Señora Presidenta:

Me dirijo a usted, con motivo de su nota PAT/107/21 de fecha 3 de agosto de 2021, recibida en esta Secretaría Provincial el día 6 de agosto de 2021, resaltándole que esta Secretaría atendiendo a la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019 (*gaceta oficial 28787 de 03 de junio de 2019*) emitida por el Procurador de la Administración, será la encargada de darle respuesta a su escrito de consulta, la cual solicita nuestro criterio jurídico sobre:

- 1. Viabilidad de que las acciones de personal como cambios de categorías, bienales, etc (de conformidad con leyes especiales o acuerdos gremiales), puedan ser procesadas para su reconocimiento, sin emitirse la respectiva resolución del Patronato, como representante legal de la Entidad.**

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, acompañada del criterio legal de la oficina jurídica del Patronato y de la oficina legal de Recursos Humanos, y en virtud de la facultad de este Despacho mediante el numeral 1 y 5 del artículo 6 y 10 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicar lo siguiente:



Neysa
Rdo
13/08/2021
08:53 a.m.

I. Sobre lo consultado.

Apreciamos que la consulta busca nuestra opinión jurídica respecto a la viabilidad jurídica de que las acciones de personal como cambios de categorías, bienales, etc (*de conformidad con leyes especiales o acuerdos gremiales*), puedan ser procesadas para su reconocimiento, por la Dirección Médica, sin emitirse la respectiva Resolución del Patronato del Hospital Materno Infantil José Domingo de Obaldía, quien ejerce la representación legal de la Entidad.

II. Opinión de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Chiriquí.

En relación a su interrogante, esta Secretaría comparte el criterio legal vertido por lo oficina jurídica del Patronato al indicar lo siguiente:

“...la decisión tomada por el Patronato de conformidad a los Deberes y Atribuciones y que consten en sesiones ordinarias y extraordinarias, deben formalizarse a través de un instrumento, como lo es una resolución, como el acto administrativo en el que consta dicha decisión y se le da curso para ejecutar lo aprobado.

Ahora bien, los cambios de categoría, bienales, reconocimientos por estudio, entre otros, son acciones, que constituyen elementos accesorios, al nombramiento de los funcionarios, que al implicar modificación de salario, algunas veces, en otras también cambian el cargo, al elevar el nivel de etapa o categoría, dependiendo del área profesional que se trate, deben entonces contar con una nueva acta de toma de posesión, que establezca el nuevo monto económico a percibir y demás modificaciones efectuadas.

En este sentido, al ser nombrado o contratado un funcionario, según el tipo de acción que se trate, se emite al tenor del artículo 17, numeral 18, la resolución del Patronato correspondiente, como acto administrativo sustentador de la decisión tomada por el cuerpo colegiado y que consta en el acta respectiva. Por ende, se emite la nueva acta de toma de posesión, al requerirse la modificación de la toma de posesión original, al corresponder cambio de categoría por etapa o bienal, lo que implica alguna modificación de salario, reconocida por acuerdos gremiales o leyes especiales. Por tal razón, se emite a través del mismo instrumento que sustentó la primera toma de posesión, es decir una resolución del Patronato, como representante legal de la entidad, el acto administrativo que individualiza al funcionario merecedor de su reclasificación e incremento, según sea el caso, el nuevo monto a percibir”.



Lo anterior, es cónsono con el artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, la cual nos ilustra sobre la temática analizada, al decirnos que:

“Artículo 34. **Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo** a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo **del debido proceso legal**, con objetividad y **con apego al principio de estricta legalidad ...**” (Lo resaltado es nuestro).

Dicha normativa, fue creada por el legislador con la finalidad de dejar esclarecido, bajo que principios administrativos debe operar la Administración Pública en el ejercicio diario de sus funciones.

De igual manera, debemos traer al análisis el contenido del artículo 1 y 15 del Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004 “Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central”, veamos:

“Artículo 1. Las disposiciones de este decreto son de **obligatorio cumplimiento** para todos los funcionarios o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico, que presten servicios en las diferentes instituciones del gobierno central, **entidades autónomas** o semiautónomas...

Artículo 15. **El servidor público debe sujetar su actuación a la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que regulan su actividad, en caso de duda procurará el asesoramiento correspondiente.** También debe observar en todo momento un comportamiento tal que, examinada su conducta, éste no pueda ser objeto a reproche...” (El resaltado es nuestro).

A esta opinión hemos llegado en atención a los siguientes argumentos jurídicos:

En nuestro ordenamiento jurídico positivo, la cual hace referencia al principio de legalidad dentro del marco constitucional, ha determinado que, los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas. En este mismo escenario dentro del marco legal, se hace mención a que las actuaciones administrativas en



todas las entidades públicas se deben efectuar con apego a los principios del debido proceso legal y con apego a la estricta legalidad.

En otras palabras, los principios fundamentales de Derecho, entre ellos, el debido proceso y el de legalidad, recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos las actuaciones y actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente, su reglamentación y su jurisprudencia. Es por esto que, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita. En base a ello, somos del criterio que la norma vigente no consagra la atribución jurídica para que el director médico del Patronato del Hospital Materno Infantil José Domingo de Obaldía tengas potestades para la emisión de actos administrativos que extingan, suspendan, afecten o modifiquen derechos individuales, sin que como mínimo se tenga una autorización aprobada por el Patronato, quien ejerce la representación legal de la Entidad. No obstante, ante ello debemos tomar como referencia normativa (*sólo para un estudio jurídico, a sabiendas que cada Entidad tiene normas especiales que las regulan*) lo establecido en el artículo 15 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, veamos “Artículo 15. Los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales...**sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales.** También podrán ser suspendidos o anulados por los Tribunales competentes, previo los procedimientos que la ley establezca” (El resaltado es nuestro).

De la norma citada solo a manera de referencia normativa, podemos observar que el legislador nos hace reflexionar como en todo acto administrativo que emite una autoridad con la **competencia exclusiva** (*No puede ser delegada a otra autoridad u órgano interno de poder, salvo que la norma taxativamente así lo contemple*) para determinados asuntos administrativos, deberá hacerlo bajo la misma formalidad que el acto primario. Siendo las cosas así, si bien es cierto las leyes especiales o acuerdos gremiales reconocedores de derechos a determinados servidores públicos, como lo son: las acciones de personal relacionadas a cambios de categorías, bienales, entre otras; una vez cumplido con los requisitos señalados en la normativa legal vigente, se requiere de una formalización por medio de actos administrativos individuales y legítimos “Resolución”, para cada caso concreto. Esto en estricto cumplimiento de lo consagrado en el artículo 16 de la Ley No. 12



de 12 de enero de 2001, modificado por el artículo 3 de la Ley No. 45 de 25 de junio de 2013, veamos:

“**Artículo 3.** El artículo 16 de la Ley 12 de 2001 queda así:

Artículo 16. El Patronato elegirá anualmente su Junta Directiva entre sus miembros principales con votación nominal abierta.

La Junta Directiva estará conformada por:

1. Un presidente.
2. Un vicepresidente.
3. Un secretario.
4. Un tesorero
5. Cinco Vocales.

El representante legal del Patronato será el presidente, quien será elegido de manera democrática de acuerdo con la ley”. (El resaltado es nuestro).

III. Fundamento del Criterio de la Secretaría Provincial de Chiriquí

Ante el análisis a la consulta formulada, es de mucha importancia mencionar el contenido de la Resolución No. 365-09 “*Por medio de la cual aprueba el Reglamento de Concurso para Ocupar la Dirección Médica General del Hospital Materno Infantil José Domingo de Obaldía, entre otros*” publicada en la Gaceta Oficial No. 26424-A de fecha 10 de diciembre de 2009, la cual en el ANEXO I relacionado a las funciones de la dirección médica general, dice lo siguiente:

“ANEXO I

FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN MÉDICA GENERAL

1. Dirigir y administrar el Hospital Materno Infantil José Domingo De Obaldía.
2. Garantizar que el sistema de vigilancia en materia de salud pública, se desarrollen de acuerdo a las políticas, normas, leyes y procedimientos vigentes.
3. Garantizar la implementación de las normas y protocolos de atención hospitalaria y las normas institucionales.
4. Presentar información oportuna y periódica a la Junta Directiva del Patronato sobre la gestión hospitalaria.
5. Garantizar el cumplimiento de las actividades técnico-administrativas del Hospital, relacionadas a la atención de servicios de salud a la población.
6. Planificar todas las actividades de la atención médica, que permitan el logro de los objetivos.



7. Coordinar y vigilar las actividades y la aplicación de todas las normas médicas, técnicas y administrativas en el desarrollo de los programas y actividades del Hospital.
8. Garantizar la calidad de la atención médica, incluyendo el trato humano en la relación médico-paciente.
9. Fomentar las actividades científicas y de docencia dentro de la Organización.
10. Promover y garantizar la capacitación sistemática y constante, basada en los avances científico-técnicos de la ciencias de la salud y de la conducta, la gestión de servicios y cualquier otro ámbito requerido para garantizar la calidad de la atención integral materno-infantil.
11. Asegurar la coordinación con la Junta Directiva del Patronato y cualquier otra entidad de salud, relacionada con la prestación de los servicios médicos a la población materno-infantil.
12. Asegurar la promoción y coordinación de los programas de docencia e investigación del Hospital, con Centros de Enseñanza Superior Profesional y otras instituciones de salud.
13. Coordinar con el Sistema Regional de Salud, con las unidades administrativas y servicios de Hospital y con las instancias gubernamentales regionales, la ejecución del Plan de Contingencia en caso de desastre.
14. Celebrar acuerdos con instituciones privadas, públicas, ONGs, instituciones educativas y otras, sobre acciones de intercambio o actividades que beneficien la gestión hospitalaria.
15. Realizar reuniones periódicas de evaluación interna de la gestión hospitalaria.
16. Garantizar la realización periódica de la auditoría de calidad a los procesos de los servicios médicos y las unidades administrativas.
17. Aprobar con los jefes de departamento y servicios, los cambios y procedimientos.
18. Establecer las prioridades en la ejecución de los servicios de atención de salud del Hospital.
19. Establecer las estrategias de acción para el logro de los objetivos institucionales.
20. Establecer los lineamientos de relaciones interinstitucionales, intrainstitucionales y de proyección de la imagen del Hospital Materno Infantil José Domingo De Obaldía en la comunidad.
21. Asegurar el fortalecimiento de los Servicios Médicos en función de una efectiva ejecución de los programas y proyectos de la Institución.
22. Impulsar anualmente la participación activa de todos los Servicios Médicos, Técnicos y de Apoyo en el proceso de planificación estratégica para la formulación de los planes, programas y proyectos.
23. Constituir anualmente el Equipo Multidisciplinario de Planificación que coordinará la formulación del Plan Operativo Anual y del Presupuesto Programa de la Institución.



24. Presentar a la Junta Directiva del Patronato para su aprobación, el Anteproyecto del Plan Operativo Anual y el Anteproyecto de Presupuesto correspondiente a cada nuevo año fiscal.
25. Asegurar la oportuna distribución a todos los Servicios, del Plan Operativo Anual aprobado.
26. Establecer los ajustes que sean necesarios a los planes, programas y proyectos del Hospital, sobre la base de la información obtenida de la evaluación de los procesos, resultados e impacto de las acciones de atención de salud integral a la población materno-infantil de la Provincia de Chiriquí.
27. Monitorear periódicamente los resultados de la gestión institucional.
28. Fomentar la identificación del personal con la misión, visión y objetivos de la Institución.
29. Asegurar la evaluación objetiva del desempeño del personal.
30. Establecer y entregar periódicamente los reconocimientos al personal que corresponda, por el buen desempeño.
31. Propiciar la mejora continua de los procesos y servicios de la Institución.
32. Otorgar y firmar documentos y contratos correspondientes a las operaciones aprobadas a nombre del Hospital.
33. Cumplir y hacer cumplir la política gubernamental en materia de salud.
34. Presentar al Ministro de Salud, a través de los canales de comunicación correspondientes, la estructura organizativa del Hospital, cada vez que se requieran ajustes estructurales.
35. Coordinar las acciones de seguimiento al cumplimiento de los convenios.
36. Convocar a otras entidades del Estado para exponerles la problemática que afecta la salud de la población materno-infantil de la Provincia de Chiriquí y estimular su cooperación.
37. Garantizar la correcta investigación de todos los casos de negligencias cometidas por el personal técnico-administrativo en perjuicio del paciente.
38. Delegar autoridad y funciones en los funcionarios subalternos, dentro del marco de los reglamentos.
39. Presidir los comités institucionales legalmente en el hospital.
40. Impulsar programas de capacitación y adiestramiento del personal, de acuerdo con sus prioridades.
41. Asesorar a la Junta Directiva del Patronato en materia de la gestión de la salud pública hospitalaria y otros aspectos técnico-administrativos relevantes.
42. Asegurar el establecimiento de una gestión sobre la base de resultados.
43. Asegurar la debida erogación de los fondos, de acuerdo a las normas y controles establecidos.



44. Informar periódicamente a la Dirección del Sistema Regional de Salud, sobre las acciones más relevantes desarrolladas a nivel hospitalario.
45. Garantizar la presentación oportuna de los requerimientos de recursos humanos, materiales y financieros en el Anteproyecto de Presupuesto de Funcionamiento y para Proyectos de Inversión.
46. Promover el desarrollo integral de los recursos humanos para que los mismos se desempeñen de acuerdo a las necesidades de la organización.
47. Asegurar la administración eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros, en función del cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Operativo del Hospital.
48. Asegurar la implementación de un eficiente sistema de información, que permita la evaluación objetiva de los indicadores de gestión y la adecuada retroalimentación del sistema.
49. Representar al hospital en actos públicos, legales y sociales y otros que le asigne la Junta Directiva del Patronato.
50. Solicitar la aplicación de las sanciones y amonestaciones al personal bajo su cargo, de acuerdo a las normas y disposiciones legales vigentes.
51. Evaluar el desempeño del personal bajo su cargo, de acuerdo a las normas legales vigentes.
52. Promover la mejora continua del personal de su Unidad, para garantizar la calidad de las acciones realizadas.
53. Promover la capacitación del personal asignado a la unidad.
54. Elaborar el Anteproyecto de Presupuesto y participar en los ajustes.
55. Cualquier otra función que le asigne el Ministro de Salud y el Director del Sistema Regional.”

Como se puede observar de las funciones antes indicadas no se observa una aproximación a competencias o atribuciones relacionadas a la emisión de actos administrativos o actuaciones administrativas que le son propias al Patronato de este Hospital (*Salvo que exista una normativa vigente que desconozcamos*).

Sin embargo, si podemos ver en el artículo 17 de la Ley No. 12 de 12 de enero de 2001 “Que reorganiza el Patronato del Hospital Materno-Infantil José Domingo de Obaldía”, en sus numerales 8, 15, 16, 17, 18, lo siguiente:

“**Artículo 17.** Son deberes y atribuciones del Patronato, las siguientes:

...8. Elaborar el Reglamento General y el Manual de Cargos y Funciones del Patronato.

...15. Establecer los sistemas de control y evaluación del personal, que sirvan como base para la definición de un sistema de valoración de puestos.



16. Elaborar y aplicar normas de concursos de mérito para la selección y nombramiento de puestos directivos y demás personal del Hospital, y conforme al análisis y descripción de los cargos.

17. Contratar, nombrar o remover al Director Médico de la Institución, de conformidad con los criterios establecidos en el numeral anterior.

18. Aprobar o improbar los contratos, nombramientos y remociones del personal que haga el Director, de acuerdo con el Reglamento interno del Hospital y el Manual de Cargos y Funciones...”.

De los numerales enunciados, se desprende que en materia de contrataciones ya sean nombramientos (*acto administrativo en firme*), remociones, valoraciones de puestos generados del servicio público ininterrumpido y que den como resultado asensos de categorías, cambio de posiciones por niveles jerárquicos y otros temas relacionados, es una competencia del cuerpo colegiado del Patronato del Hospital Materno Infantil José Domingo de Obaldía, cuya representación legal será ejercida por su presidente, tal como lo indica la norma.

Es conveniente, mencionar lo dicho por López C. y Mella H. (2018). El control judicial de la Discrecionalidad Administrativa. Revista de Gestión Pública de la Procuraduría de la Administración, Edición No. 17. Veamos:

“La potestad reglada supone que la acción administrativa está predeterminada estrictamente en el marco de ciertos parámetros y se circunscribe a la ejecución de la norma o aplicación de la misma a un caso concreto. Dicho en otros términos, el ordenamiento jurídico, al momento de regular la actividad de la Administración, orienta a su accionar de forma minuciosa y completa ante un supuesto de hecho, puesto que el acto administrativo está predeterminado por la norma jurídica aplicable, de forma tal que, ocurrido el supuesto de hecho previsto en la norma, no hay más que una sola decisión jurídicamente aplicable.

Al respecto el supuesto denominado potestad reglada determina que la única solución correcta deriva en la aplicación de la norma, en ese sentido, la Ley regulará todas y cada una de las condiciones del ejercicio de la potestad, de forma que la Administración Pública se limitará a aplicar el contenido de las normas legales aplicables” (p.38-39).

Mediante la Sentencia de 7 de octubre de 2016. Proceso: Nulidad. Caso: Cámara Panameña de la Construcción (Capac) c/ Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Acto impugnado: Resolución DM 116-2012 de 15 de junio de 2012. Magistrado ponente: Abel



Augusto Zamorano. La Corte Suprema de Justicia sobre la potestad normada y reglada, determinó lo siguiente:

“Sobre la potestad administrativa reglada, el autor José Araujo-Juárez en su obra “Derecho Administrativo” (Parte General), se refiere al tema de la potestad administrativa, en donde señala que “La potestad administrativa de un órgano o ente administrativo será reglada, cuando la norma jurídica predetermina en forma completa las condiciones de su ejercicio, o sea, cuando el ordenamiento jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que el órgano o ente administrativo debe hacer en un caso concreto”.

A pesar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, no se pronunció expresamente sobre el caso que nos ocupa, aduciendo el principio de economía procesal, es de alto calado analizar algunas piezas argumentativas contenida en la Sentencia de 28 de octubre de 2015. Proceso: Plena Jurisdicción. Caso: Carmen Castillo de Reyes / Dirección Médica General del Hospital Materno Infantil “José Domingo de Obaldía”. Acto impugnado: Resuelto de personal No. 140-13 de 19 de diciembre de 2013. Magistrado ponente: Abel Augusto Zamorano. Veamos:

De las normas que en la demanda se estiman violadas, a razón del Resuelto de Personal No. 140-13 de 19 de diciembre de 2013, emitida por el Director Médico General del Hospital Materno Infantil “José Domingo de Obaldía” son las siguientes:

“... ”

- Ley No. 12 de 12 de enero de 2001, que reorganiza el Patronato del Hospital Materno Infantil “José Domingo de Obaldía”.
 - artículo 17, numeral 18 (Deberes y atribuciones del Patronato) en concepto de violación directa por comisión.
- Ley No. 38 de 2000, regula el procedimiento administrativo general:
 - artículo 34 (principios que fundamentan la actuación pública), en concepto de violación directa por omisión.
 - artículo 36 (prohibición en la emisión d un acto en contravención de una ley vigente), en concepto de violación directa por omisión.
 - artículo 52, numeral 2 (vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos), en concepto de violación directa por omisión.
 - artículo 53 (vicios de nulidad por actos que infringen el ordenamiento jurídico), en concepto de violación directa por omisión.
 - Artículo 155 (actos administrativos que deben ser motivados), en concepto de violación directa por omisión.



la ley le permite, en observancia del principio de legalidad contenido en la Ley No. 38 de 2000 y de su artículo 36 que nos indica que “Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos” y en observancia del Código Uniforme de Ética de los servidores públicos, consideramos que las acciones de personal como cambios de categorías, bienales, etc (*de conformidad con leyes especiales o acuerdos gremiales*) deben materializarse bajo las mismas formalidades que dio nacimiento al acto administrativo primario “*Resolución de contratación, acta de toma posesión al cargo, cambio de categoría u otros a fines*”, cumpliendo así con los principios del debido proceso legal y el apego a la estricta legalidad.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, con base en lo que señala el ordenamiento positivo, indicándole además que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado.

Como muestra de mi consideración y respeto,



Dr. Giuliano Mazzanti A.
Secretario Provincial de Chiriquí
Procuraduría de la Administración



gm