



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 6 de enero de 2020.  
C-002-20

Su Excelencia  
**Rosario E. Turner M.**  
Ministra de Salud  
E. S. D.

**Ref.: Viabilidad de aplicar a favor de los Técnicos Asistentes de Laboratorio, el grado 4 de la Escala Salarial suscrita por las Autoridades de Salud y CONAGREPROTSA, mediante Acuerdo de 2015 y su Adenda Complementaria.**

Señora Ministra:

Damos respuesta a su **Nota No. 2928-DMS-DAL de 25 de noviembre de 2019**, recibida en este Despacho el 26 de noviembre del año en curso, mediante la cual nos eleva consulta respecto a la viabilidad para aplicar a favor de los Técnicos Asistentes de Laboratorio, el grado 4 de la Escala Salarial suscrita por las Autoridades de Salud y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de Salud (CONAGREPROTSA), mediante Acuerdo de 2015 y su Adenda Complementaria, aun cuando no cumplen con los requisitos descritos de manera puntual en la Adenda.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad concedida a este Despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 que llama a esta entidad a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto, nos permitimos indicar lo siguiente:

**I. Sobre lo consultado.**

Apreciamos que la consulta busca nuestro pronunciamiento respecto al alcance de los Acuerdos Gremiales del 2015 suscritos por las Autoridades de Salud y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de Salud (CONAGREPROTSA), y su Adenda Complementaria; relativos a los Técnicos Asistentes de Laboratorio, y en concordancia con las siguientes interrogantes:

- “1. ¿Puede el Ministerio de Salud, clasificar a los Técnicos Asistentes de Laboratorio en el Grado 4 de la Escala Salarial acordada en el año 2015, mediante Acuerdo y luego Adenda Complementaria a la misma, sino (sic) cumplen con los requisitos descritos en dicha Adenda Complementaria?”
- “2. ¿Puede el Ministerio de Salud, clasificar en el Grado 4 a los Técnicos Asistentes de Laboratorio, cuya carrera es de dos años de estudios, y los que fueron homologados en dicho cargo, en virtud de lo dispuesto 5 de la Ley 33 de 7 de mayo de 2015, sin contar con los requisitos académicos dispuestos en la Adenda Complementaria al Acuerdo de 2015, de elevarse ahora, en la Universidades, los años de estudios a 3 años?”
- “3. ¿Puede el Ministerio de Salud, validar y equiparar los años de estudio que se exige para la aplicación del Grado 4 de la Escala Salarial, dispuesta en el Acuerdo de 2015 y la Adenda Complementaria, por los años de experiencia laboral, tomando en consideración que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, ordenó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución de Gabinete N. 69 de 6 de agosto de 2019, que equipara la educación formal necesaria con la experiencia laboral, la cual fue modificada por la Resolución de Gabinete No. 84 de 9 de septiembre de 2019?”

## **II. Criterio de la Procuraduría de la Administración**

En relación a la primera y segunda interrogante planteada, en el contexto como se expone la consulta, esta Procuraduría es de la opinión que no es dable al Ministerio de Salud clasificar a los Técnicos Asistentes de Laboratorio en el Grado 4 (Técnico Universitario Superior) de la Escala Salarial acordada en el año 2015, mediante Acuerdo y luego Adenda Complementaria a la misma, hasta tanto no cumplan con los requisitos descritos en dicha Adenda Complementaria y que corresponden al grado al que pretender aspirar; en cuanto que el derecho a recibir los ajustes salariales establecidos en sendos acuerdos no es automático, ni absoluto, sino que está sujeto a que los referidos profesionales de la salud, cumplan los requisitos para ejercer sus profesiones, dispuestos en sus respectivas leyes, y de cuyo cumplimiento es garante la Administración Pública.

El artículo 5 de la Ley N° 33 de 7 de mayo de 2015, que reconoce la profesión de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario y de Auxiliar de Laboratorio Clínico, dispone taxativamente que los asistentes que no cumplan, a la entrada de vigencia de esta Ley (8 de mayo de 2015), con los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 del propio artículo, deberán optar por cursar la carrera universitaria; por tanto, correspondería a la casa de estudios que profiera el título de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario, determinar la duración de la carrera universitaria donde, de ser superior a tres (3) o más años de estudio, permitiría, entonces, que los Técnicos Asistentes de Laboratorio alcanzaran la clasificación del Grado 4.

Respecto a la tercera interrogante, somos de la opinión que no es viable que el Ministerio de Salud valide y equipare los años de estudio por los años de experiencia laboral, en tanto que la Ley N° 33 de 2015, en sus numerales 1 y 2 del artículo 5, contempló una homologación, a la entrada en vigencia de la ley, para los asistentes de laboratorio clínico que se encontraban prestando servicios, equiparándolos en la categoría de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario u otorgando un período de gracia para obtener un diplomado o equivalente; y tal período venció al año de entrar en vigencia la ley que nos ocupa. Así, la validación y equiparación de los años de estudios que se exige para la aplicación del Grado 4 de la Escala Salarial no podría hacerse por los años de experiencia laboral, toda vez que el propio artículo 5 de la Ley N° 33 de 2015 es definitivo en su precitado párrafo que dispone que los asistentes que no cumplan con los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 deberán optar por cursar la carrera universitaria de marras. Por tanto, y en virtud de lo normado en el artículo 12 de la ley en comento, los años laborados se deben tomar en cuenta para el reconocimiento de antigüedad en el servicio y no para validarlos y equipararlos con años de estudio.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a dichas opiniones.

### **III. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

Conforme esta Procuraduría señaló en la Consulta C-043-19 de 21 de mayo de 2019, relativa a la aplicación de los ajustes salariales que se distinguen en los grados 6, 7 y 8 del escalafón convenido con los gremios Profesionales de Salud, no médicos, según Acuerdos y Adenda Complementaria, como un sobresueldo, que le fuera proferida al otrora Viceministro de Salud; conforme lo prevé el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, las órdenes y demás actos administrativos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas, tienen fuerza obligatoria inmediata y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes. Por tanto, y como señaláramos en aquella ocasión, los Acuerdos suscritos en el año 2015 entre la Asociación Nacional de Enfermeras (ANEP), la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), el Colegio Nacional de Laboratoristas Clínicos de Panamá (CONALAC), la Asociación de Farmacéuticos al servicio del Estado (AFASE), el Colegio Nacional de Farmacéuticos de Panamá (CONALFARM), la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), y la Comisión de Alto Nivel conformada por el Ministerio de Salud (MINSAL) y la Caja de Seguro Social (CSS), así como su Adenda Complementaria, gozan de **presunción de legalidad** y, por tanto, tienen fuerza obligatoria y conminan tanto al MINSAL como a la CSS, a aplicarlos mientras no sean declarados contrarios a la Constitución o a las leyes, por la Corte Suprema de Justicia.

Así, la Adenda s/n de 29 de diciembre de 2015<sup>1</sup>, complementaria a los Acuerdos suscritos ese mismo año entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE y CONALFARM, representando a los profesionales de la salud al servicio del Estado y la Comisión de Alto Nivel conformada por el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, a través de su artículo Décimo Sexto, modificó todas las cláusulas de los Acuerdos de 2015, que en materia de *escala salarial*, pago de turnos y jornadas extraordinarias fuesen contrarias a dicha adenda, siendo del contenido siguiente:

**“DÉCIMO SEXTO: Se modifica toda cláusula de los Acuerdos firmados en el año 2015 entre los Gremios y Organizaciones de Profesionales: ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM, que en materia de escala salarial, pago de turnos y jornadas extraordinarias le sea contraria a la presente adenda. Los acuerdos y adendas de los gremios y organizaciones suscritas en el presente documento, será aplicado para todos los funcionarios sin importar la institución o instituciones en que labore, su estatus de jubilado o pensionado, y en todas las instituciones gubernamentales, patronatos, entidades autónomas, semiautónomas, municipales y para funcionarios nombrados bajo la figura de Comités de Salud y ONG’s donde laboren profesionales de salud al servicio del Estado panameño y en el territorio nacional, de acuerdo a las normativas de los profesionales abajo firmantes.”** (El resaltado es nuestro).

De esta forma, en el marco del Acuerdo s/n de 28 de julio de 2015<sup>2</sup>, suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los laboratoristas al servicio del Estado, agremiados dentro del Colegio Nacional de Laboratoristas Clínicos de Panamá (CONALAC), se pactaron incrementos en las escalas salariales de dichos funcionarios, quedando reemplazada la escala salarial existente (la establecida en el Decreto N°259 de 1978, que fuera derogada por la Ley N° 48 de 22 de noviembre de 1984<sup>3</sup>) y en su lugar se aplicaría la acordada y ratificada en dicho Acuerdo.<sup>4</sup>

Sin embargo, y como señaláramos anteriormente, el artículo Décimo Sexto de la Adenda s/n de 29 de diciembre de 2015, siendo complementaria a los acuerdos suscritos ese mismo año entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE y CONALFARM y la Comisión de Alto Nivel conformada por el MINSA y la CSS, realiza la modificación de **todas** las cláusulas de los acuerdos de 2015, que en materia de escala salarial, pago de turnos y jornadas extraordinarias fuesen contrarias a dicha Adenda. Aunado a ello, establece que los acuerdos y adendas de los gremios que suscribieron tal adenda, serán aplicados a todos los funcionarios de acuerdo a las normativas de los profesionales infrascritos.

---

<sup>1</sup> Publicada en la Gaceta Oficial N°29,939 de 31 de diciembre de 2015.

<sup>2</sup> Publicado en Gaceta Oficial N° 27,921 de 3 de diciembre de 2015.

<sup>3</sup> Publicada en Gaceta Oficial N° 20,197 de 4 de diciembre de 1984.

<sup>4</sup> Cfr. Artículos segundo y cuarto del Acuerdo de 28 de julio de 2015, sobre incrementos en las escalas salariales.

Siendo ello así, la Ley N° 33 de 7 de mayo de 2015, que reconoce la profesión de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario y de Auxiliar de Laboratorio Clínico<sup>5</sup>, en sus artículos 2, 3 y 4, establecen los requisitos y categorías de la profesión, siendo del contenido siguiente:

“Artículo 2. El técnico asistente de laboratorio clínico sanitario poseerá formación universitaria, así como los conocimientos básicos para practicar flebotomías, recibir e identificar las muestras para su análisis y realizar otras funciones específicas de laboratorio clínico que se le asigne, y trabajará de acuerdo con las normas de bioseguridad y calidad de los estatutos del laboratorio clínico, bajo supervisión directa del laboratorista clínico.

El técnico asistente de laboratorio clínico sanitario no podrá realizar las funciones que sean competencia de la profesión de Laboratorista Clínico o de Tecnología Médica.

Artículo 3. Para ejercer la profesión de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario se requiere:

1. Ser de nacionalidad panameña.
2. **Poseer título de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario, expedido por universidades oficiales o particulares, nacionales o extranjeras, debidamente reconocidas.**
3. Poseer certificado de idoneidad expedido por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud.

Artículo 4. El ejercicio de la profesión de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario comprenderá la categoría siguiente:

Categoría 1. Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario. Requiere, como mínimo, **dos años de estudios** en una universidad oficial o particular, nacional o extranjera, debidamente reconocida, y es responsable de asistir a los tecnólogos médicos o laboratoristas clínico.”  
(El resaltado es nuestro).

De lo anterior se infiere que para el ejercicio de la profesión de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario se requiere formación universitaria, como mínimo de dos años de estudios, en una universidad oficial o particular, nacional o extranjera, debidamente reconocida y que se expida el título de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario; sin que ello represente un nivel de Técnico Universitario Superior, con una evidencia académica de haber cursado tres (3) o más años de estudio, que le permita a tales técnicos ser clasificados en el Grado 4 (Técnico Universitario Superior) de la Escala Salarial acordada en el año 2015, mediante Acuerdo y luego Adenda Complementaria a la misma, donde se tiene en consideración los años de estudios.

---

<sup>5</sup> Publicada en Gaceta Oficial N° 27775-B de 7 de mayo de 2015.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el MINSA – CSS – CONAGREPROTSA, ANAALAC y CONALAC, suscribieron un Acuerdo de Levantamiento de Paro el 27 de noviembre de 2019, donde el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social se comprometen a facilitar los procesos necesarios para la evaluación del contenido curricular y/o pensum académico de los Técnicos Asistentes de Laboratorio, con el objeto de que se logre cumplir con los requisitos que le permita la aspiración a la clasificación de Grado 4; toda vez que se elevaría a nivel de Técnico Universitario Superior la carrera que nos ocupa, contando con los años de estudio requeridos para el Grado 4 (Técnico Universitario Superior), y los Asistentes de Laboratorio Clínico podrían obtener el derecho a recibir dichos ajustes salariales al ser clasificados en tal grado de la Escala Salarial.

Resulta oportuno resaltar que los Grados 3 y 4 de los niveles de formación académica, alcanzados mediante Acuerdo s/n del 13 de octubre de 2015, en lo referente a los años de estudios que se requieren para la clasificación correspondiente, se encuentran definidos en el acuerdo Segundo de la Adenda Complementaria, de la siguiente forma:

“SEGUNDO: ...

...

Grado 3: Miembros de los equipos de salud cuya naturaleza de sus funciones sean de apoyo asistencial de mayor complejidad sin autonomía de funciones y supervisada por la regencia de la disciplina y que mediante acciones contenidas en el manual de cargos realicen apoyo en diversos escenarios de atención de pacientes desde cuidados supervisados, manejo de instrumental de poca a mediana complejidad y costos, utilización de equipos básicos de registro de funciones vitales, y cuya interpretación, manejo y toma de decisiones es función de la regencia de cada disciplina. Estos recursos evidenciarán **diplomas de formación universitaria técnica y deberán haber cursado dos (2) o más años de estudios.**

Grado 4: Miembros de los equipos de salud con formación técnica, responsabilidad directa sobre el despacho supervisado de medicamentos, procedimientos tales como manejo de fluidos corporales entre otras funciones reguladas por la regencia de cada disciplina, manejo autónomo de la exposición de radiaciones ionizantes convencionales dentro y fuera de los servicios y/o departamentos, confección de prótesis y piezas bucales, tomas de radiografías bucales y de soporte al odontólogo. ... La evidencia académica es de **diploma técnico universitario exclusivamente y deberán haber cursado tres (3) o más años de estudio.**” (El resaltado es nuestro).

De igual forma, es menester rescatar el contenido del artículo 5 de la Ley N° 33 de 2015, que al hacer referencia a la homologación de los asistentes de laboratorio clínico, de manera transitoria y a la entrada en vigencia de la propia ley, lo hacía en los siguientes términos:

“Artículo 5. Para los efectos de la homologación de los asistentes de laboratorio clínico que, a la entrada en vigencia de esta Ley, se encuentren prestando servicios, se aplicarán los criterios siguientes:

1. Los asistentes de laboratorio clínico con seis años de servicios serán equiparados a la categoría de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario.

2. Los asistentes de laboratorio clínico que no cuenten con los seis años de servicios tendrán un periodo de gracia de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, para obtener un **diplomado o su equivalente en una universidad oficial o particular que forme técnicos de laboratorio**.

**Queda entendido que los asistentes que no cumplan con los anteriores requisitos, deberán optar por cursar la carrera universitaria.**” (El subrayado es nuestro).

De lo anterior se infiere que los asistentes de laboratorio que, a la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 33 de 2015 (el 8 de mayo de 2015, toda vez que fue promulgada en Gaceta Oficial N° 27775-B de 7 de mayo de 2018) no tuvieran los seis años de servicios, y que en el período de gracia de un año que fuera concedido no hubieran obtenido un diplomado o su equivalente en universidad oficial o particular que forme técnicos de laboratorio, están sujetos a cursar una carrera universitaria para que se les otorgue el **título de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario**, que se entiende será expedido por universidades oficiales o particulares, nacionales o extranjeras, debidamente reconocidas, y previo cumplimiento de los requisitos que establezca la casa de estudios y sus planes académicos aprobados.

Por último, y en lo que refiere a lo consultado sobre la validación y equiparación de los años de estudios por los años de experiencia laboral, con objeto de equipar la educación formal necesaria para el Grado 4 de la Escala Salarial que nos ocupa con la experiencia laboral, la propia ley no permite que hoy en día se pueda hacer tal validación y equiparación por los años de experiencia laboral, toda vez que el precitado artículo 5 de la Ley N° 33 de 2015 tenía un carácter transitorio en sus numerales 1 y 2, y es definitivo en su disposición de que los asistentes que no cumplan con los requisitos establecidos en tales numerales deberán optar por cursar la carrera universitaria.

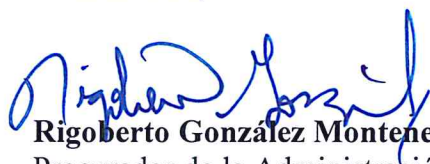
Así, y en virtud de lo normado en el artículo 12 de la ley en comento, los años laborados se deben tomar en cuenta para el reconocimiento de antigüedad en el servicio, siendo del contenido siguiente:

“Artículo 12. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, se tomarán en cuenta los años laborados por los auxiliares de laboratorio clínico y los técnicos asistentes de laboratorio clínico sanitario en las instituciones de salud pública para el reconocimiento de la antigüedad en el servicio.”

En conclusión, en relación a la primera y segunda interrogante planteada, esta Procuraduría es de la opinión que no es dable al Ministerio de Salud clasificar a los Técnicos Asistentes de Laboratorio en el Grado 4 (Técnico Universitario Superior) de la Escala Salarial acordada en el año 2015, mediante Acuerdo y luego Adenda Complementaria a la misma, hasta tanto no cumplan con los requisitos descritos en dicha Adenda Complementaria y que corresponden al grado al que pretender aspirar; y debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley N° 33 de 7 de mayo de 2015, que reconoce la profesión de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario y de Auxiliar de Laboratorio Clínico, y dispone que los asistentes que, a la entrada de vigencia de esta Ley (8 de mayo de 2015), no cumplan con los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 del propio artículo, deberán optar por cursar la carrera universitaria; correspondiéndole a la casa de estudios que profiera el título de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario, determinar la duración de la carrera universitaria donde, de ser superior a tres (3) o más años de estudio, permitiría, entonces, a los Técnicos Asistentes de Laboratorio alcanzar la clasificación del Grado 4.

Respecto a la tercera interrogante, somos de la opinión que no es viable que el Ministerio de Salud valide y equipare los años de estudio por los años de experiencia laboral, en tanto que la Ley N° 33 de 2015, en sus numerales 1 y 2 del artículo 5, contempló una homologación, a la entrada en vigencia de la ley, para los asistentes de laboratorio clínico que se encontraban prestando servicios, equiparándolos en la categoría de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario u otorgando un período de gracia para obtener un diplomado o equivalente; y tal período venció al año de entrar en vigencia la ley que nos ocupa. Así, la validación y equiparación de los años de estudios que se exige para la aplicación del Grado 4 de la Escala Salarial no podría hacerse por los años de experiencia laboral, toda vez que el propio artículo 5 de la Ley N° 33 de 2015 es definitivo en su precitado párrafo que dispone que los asistentes que no cumplan con los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 deberán optar por cursar la carrera universitaria de marras. Por tanto, y en virtud de lo normado en el artículo 12 de la ley en comento, los años laborados se deben tomar en cuenta para el reconocimiento de antigüedad en el servicio y no para validarlos y equipararlos con años de estudio.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mork

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)*