



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de mayo de 2019
C-043-19

Su Excelencia
Eric Javier Ulloa
Viceministro de Salud
E. S. D.

Ref.: 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.

Señor Viceministro:

Damos respuesta a su **Nota No. 485-DMS-DAL de 15 de abril de 2019**, recibida en este Despacho en esa misma fecha, mediante la cual nos eleva consulta respecto 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 S/N de 29 de diciembre de 2015 (complementaria a los Acuerdos del año 2015 entre ANEP, COÑAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM y la Comisión de Alto Nivel conformada por el MINSA y la Caja de Seguro Social), como un sobresueldo.

En virtud de lo planteado en el párrafo que antecede, se nos formulan las siguientes interrogantes:

- “1. ¿Puede el Ministerio de Salud, reconocer una etapa adicional de la escala salarial, a los profesionales según lo que dicta su ley o reglamentación que reconoce la carrera al culminar un estudio adicional de post grado, maestría, doctorado, y adicionalmente aplicar el contenido de la Adenda Complementaria suscrita en diciembre de 2015, en donde se señala que Profesional que culmina estudios adicionales se le ubicara en los grados 6, 7 u 8, cuyo emolumento es superior a los de un profesional que no tiene dicho estudio, siempre que ejerza su especialidad o estudio adicional en su área de trabajo?”
- “2. ¿Puede el Ministerio de Salud, reconocer una etapa adicional de la escala salarial, a los profesionales de la salud que culminen un estudio adicional de post grado, maestría, doctorado, según lo dicta su ley o reglamentación, en el caso que no ejerza dicho estudio en el campo o área de labores, aun cuando el gremio que representa a los profesionales de esa carrera, suscribió acuerdo en donde señalaba que solo se reconoce si ejerce el post grado, maestría o doctorado en el campo o área de trabajo?”

Con relación a lo consultado, y de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, orgánica de la Procuraduría de la Administración, que nos compele a servir de consejeros jurídicos a los servidores públicos administrativos que consultaren nuestro parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, somos del criterio que el derecho a recibir los ajustes salariales establecidos en el acuerdo por parte de los profesionales de la salud al servicio del Estado, no es automático, ni absoluto, sino que el derecho a recibir dichos ajustes salariales, está sujeto a que los referidos profesionales de la salud, cumplan los requisitos para ejercer sus profesiones, dispuestos en sus respectivas leyes, y que ejerzan un cargo con denominación y función en su área de estudio. Por tanto, no es posible que los profesionales al servicio del Ministerio de Salud puedan acceder al reconocimiento de un número plural de beneficios que sean de la misma naturaleza; y corresponde al Ministerio determinar cuál de los reconocimientos establecidos en las referidas normativas, es más beneficioso para los profesionales de la salud y optar por el mismo, siempre que el funcionario de la salud ejerza su especialidad o estudio adicional en su área de trabajo.

Por consiguiente, no sería jurídicamente viable que la Administración Pública revoque, desconozca o desmejore un ascenso de categoría otorgado a un laboratorista clínico o farmacéutico, mediante resolución en firme, en el evento que posteriormente dejase de ejercer la especialidad correspondiente al título de post grado obtenido; pues dicho beneficio, una vez concedido, reviste el carácter de derecho adquirido y porque tal proceder sería contrario al principio de buena fe de la administración pública.

Una vez indicado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a la precedente valoración.

Fundamento del criterio de la Procuraduría de la Administración.

En primer lugar, debemos indicar que, 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, no sean declarados contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes. De esta forma, 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** sobre la base del artículo 46 de la Ley 38 de 2000 y, por tanto, tienen fuerza obligatoria y deberán aplicarse 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 2015¹, 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 subrayado es nuestro).

En el sentido anotado, atendiendo a los antecedentes vertidos en su consulta y con relación a los Laboratoristas Clínicos, Asistentes y Auxiliares de Laboratorios Clínicos del Ministerio de Salud, esta Procuraduría dio respuesta a una consulta elevada por dicho gremio en la que señaló, mediante Nota C-032-19 de 29 de abril de 2019², que el Decreto Ejecutivo N° 259 de 9 de octubre de 1978, “Por el cual se reglamenta el escalafón para los laboratoristas clínicos, asistentes y auxiliares de laboratorios clínicos del Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social y patronatos”, establece en su artículo 10 la clasificación y escala de sueldos de los laboratoristas clínicos profesionales, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 10°: El tercer nivel que corresponde a los Laboratoristas Clínicos Profesionales tendrán la siguiente clasificación y escala de sueldos.

<u>NIVEL III</u>	<u>CATEGORÍA</u>	
Laboratorista Clínico	I	B/475.00
Laboratorista Clínico	II	550.00
Laboratorista Clínico	III	600.00
Laboratorista Clínico	IV	650.00
Laboratorista Clínico	V	700.00
Laboratorista Clínico	VI	750.00
Laboratorista Clínico	VII	800.00

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

² Consulta C-032-19 de 29 de abril de 2019, dirigida a la Presidenta del Colegio Nacional de Laboratoristas Clínicos de Panamá (CONALAC).

Laboratorista Clínico	VIII	850.00
Laboratorista Clínico	IX	900.00”

Aunado a ello, el citado Decreto Ejecutivo igualmente señala que los laboratoristas clínicos serán promovidos de manera automática a la categoría inmediatamente superior con el salario equivalente al respectivo nivel que ha escalado, una vez cumplidos tres años consecutivos de servicio en el respectivo nivel, y determina que el laboratorista clínico que obtenga un grado de maestría o doctorado en laboratorio clínico, será ubicado en la categoría inmediatamente superior a la que corresponda. (Ver artículos 13 y 17).

Por otra parte, en el marco del Acuerdo S/N de 28 de julio de 2015³, 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) y en su lugar se aplicaría la acordada y ratificada en dicho Acuerdo.⁴

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, por lo que no es posible que los profesionales al servicio del Ministerio de Salud puedan acceder al reconocimiento de un número plural de beneficios que sean de la misma naturaleza.

Como hemos destacado en consultas anteriores (C-032-19), es importante señalar que, en cuanto a la aplicación de las escalas salariales, en su artículo SEGUNDO, dicha Adenda complementaria, tomando como guía el perfil de grados que rige para CONAGREPROTSA, contenida en la nota de 26 de agosto de 2015 (documento de referencia para la mesa económica de la negociación MINSa, CSS y CONAGREPROTSA) dispuso lo siguiente, con respecto a los grados 6 (nivel profesional con post grado o especialista), 7 (nivel profesional con maestría) y 8 (nivel profesional con doctorado), a los cuales se refiere su consulta:

“(…)

Grado 6 o Nivel Profesional con post grado o Especialista: Son licenciados con requisitos basados en sus normativas, entre ellas: Idoneidad para el libre ejercicio profesional, título de postgrado o especialidad, idoneidad otorgada para el ejercicio de este grado será por el Consejo Técnico de Salud Pública o el ente competente. **Además, debe ejercer la especialidad en el campo o área de trabajo entre otros requisitos.**

³ Debidamente Publicado en la Gaceta Oficial N° 27,921 de 3 de diciembre de 2015.

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

Grado 7 o Nivel Profesional con Maestría: Son licenciados con requisitos basados en sus normativas, entre ellas: idoneidad para el libre ejercicio profesional, título de maestría, idoneidad otorgada para el ejercicio de este grado será otorgada por el Consejo Técnico de Salud Pública o el ente competente. **Además, debe ejercer la maestría de especialidad en el campo o área de trabajo entre otros requisitos.**

Grado 8 o Nivel Profesional con Doctorado: Son licenciados con requisitos basados en sus normativas, entre ellas: idoneidad para el libre ejercicio profesional, título de maestría, idoneidad otorgada para el ejercicio de este grado será por el Consejo Técnico de Salud Pública o el ente competente. **Además, debe ejercer el doctorado de especialidad en el campo o área de trabajo entre otros requisitos.**

(...)

En el caso de CONALAC, AFASE, CONALFARM y los profesionales aglutinados en CONAGREPROTSA cuyas leyes hagan referencia a estructuras por niveles, inclusive aquellos que puedan cambiar mediante sus leyes, se le aplicará conforme a la presente adenda.

Parágrafo: Se respetarán las clasificaciones adquiridas a través de los diferentes acuerdos de los respectivos gremios y organizaciones con anterioridad a la presente adenda.” (Resaltado del Despacho).

Por tanto, en lo que toca a la unificación de las escalas salariales, en su artículo SÉPTIMO, la Adenda complementaria en comento, dispone lo que a continuación se cita:

“**SEPTIMO:** Todas las partes acuerdan mantener unificadas las escalas del nivel profesional y especializado a partir de la primera quincena de enero del año 2017. Se hará efectivo un ajuste para el grado 5.6.7 y 8 y/o equivalente según normativas de los profesionales abajo firmantes y de acuerdo a los siguientes cuadros.

INCREMENTO POR ETAPA O CATEGORÍA DEL I AL IX CADA TRES AÑOS Y REPRESENTANDO LA ANTIGÜEDAD DEL FUNCIONARIO, SUS LEYES Y ACUERDOS.									
GRADOS/NIVEL	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
5 o Nivel Básico/General	1285	1460	1635	1810	1995	2180	2380	2580	2780
Cambio		175	175	175	185	185	200	200	200
6 o Nivel Profesional con Especialización	1430	1605	1780	1955	2140	2325	2525	2725	2925
Cambio		175	175	175	185	185	200	200	200
7 o Nivel Profesional con Maestría	1617	1792	1967	2142	2327	2512	2712	2912	3112
Cambio		175	175	175	185	185	200	200	200
8 o Nivel Profesional con Doctorado	1883	2058	2233	2408	2593	2778	2978	3178	3378
Cambio		175	175	175	185	185	200	200	200

Los grados 5.6.7 y 8 o niveles recibirán 6% en bienales a partir del segundo año de la novena etapa o categoría de forma indefinida.

(...)"

De igual forma, y como señaláramos en la Consulta C-032-19, mediante Fe de Errata de 8 de enero de 2016, publicada en la Gaceta Oficial N° 27944-A de la misma fecha, se corrigió la fecha a partir de la cual entró a regir la aludida escala salarial unificada, en los siguientes términos:

“FE DE ERRATA

PARA CORREGIR ERROR INVOLUNTARIO EN LA ADENDA S/N DE 29 DE DICIEMBRE DE 2015, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL 27939 DE 31 DE DICIEMBRE DE 2015. EN EL ARTÍCULO SÉPTIMO DONDE DICE:....A PARTIR DE LA PRIMERA QUINCENA DE ENERO DEL AÑO 2017. DEBE DECIR:....A PARTIR DE LA PRIMERA QUINCENA DE ENERO DEL AÑO 2018. DE IGUAL MODO EN EL ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO DONDE DICE: **CLONAGREPROTSA** DEBE DECIR: **CONAGREPROTSA.**” (Resaltado y subrayado del Despacho)

Adicionalmente, es importante rescatar lo conceptuado en la Consulta C-067-17⁵, donde este Despacho destacó que el derecho a la igualdad salarial reconocido en el artículo 67 de la Constitución Política, implica condiciones justas y equitativas las cuales evidentemente conforman un derecho justiciable, es decir, defendible directamente ante los Tribunales de Justicia, y que no puede ser desconocido por las autoridades, máxime cuando dichas obligaciones han sido expresamente contempladas en la excerta constitucional y los artículos 3 y 7 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, en concordancia con el artículo 17 de nuestra Constitución Política, este último, señala que los derechos fundamentales reconocidos “deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona”.

En concordancia con lo anterior, indicamos que el beneficio de reconocimiento de ajustes salariales a los profesionales de la salud al servicio del Estado, quedó consignado en el Acuerdo entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales, Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA) fechado 13 de octubre de 2015, con su respectiva Adenda Complementaria de 29 de diciembre de 2015, y que es aplicable a los profesionales y técnicos de salud al servicio del Estado que se encuentren afiliados a los gremios que suscribieron el Acuerdo principal por parte de CONAGREPROTSA, y aquellos agremiados a ANEP, CONALAC, AFASE y CONALFARM.

Con respecto al Acuerdo de 13 de octubre de 2015, como hemos señalado en las precitadas consultas anteriores: *“la interpretación del mismo debe realizarse combinando los criterios*

⁵ Consulta C-067-17 de 10 de julio de 2017, dirigida al Director General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

hermenéuticos propios de la interpretación de la ley (Capítulo III del Título Preliminar del Código Civil, artículos 9 al 34), con los atinentes a la interpretación del contrato (Capítulos IV, del Título II, del Libro IV del Código Civil, artículos del 1132 al 1140)”.

Por último, en consultas anteriores (Consulta C-032-19 y Consulta C-165-02⁶), este Despacho se pronunció respecto a la viabilidad jurídica de revocar, desconocer o desmejorar un ascenso de categoría otorgado a un profesional de la salud, si éste deja de ejercer en el área profesional correspondiente al título de post grado obtenido, considerando que el ascenso de categoría, por motivo de la obtención de un título de post grado (doctorado), constituye un *derecho adquirido*; por lo que resulta pertinente remitirle al contenido del artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, como quedó modificado por la Ley 62 de 23 de octubre de 2009, cuyo texto indica lo siguiente:

“Artículo 62. Las entidades públicas **solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros**, en los siguientes supuestos:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria;
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le concede la ley.

(...).” (Resaltado del Despacho).

En atención a las normas jurídicas y consideraciones anotadas, este Despacho estima que, en principio, no sería jurídicamente viable que la Administración Pública revoque, desconozca o desmejore un ascenso de categoría otorgado a un profesional de la salud, mediante Resolución en firme, en el evento que posteriormente dejase de ejercer la especialidad correspondiente al título de post grado obtenido; pues dicho beneficio, una vez concedido, reviste el carácter de derecho adquirido y porque tal proceder sería contrario al principio de buena fe de la administración pública.

En conclusión, esta Procuraduría es del criterio que el derecho a recibir los ajustes salariales establecidos en el Acuerdo por parte de los profesionales de la salud al servicio del Estado, no es automático, ni absoluto, sino que el derecho a recibir dichos ajustes salariales, está sujeto a que los referidos profesionales de la salud, cumplan los requisitos para ejercer sus profesiones, dispuestos en sus respectivas leyes, y que ejerzan un cargo con denominación y función en su área de estudio. Por tanto, no es posible que los profesionales al servicio del Ministerio de Salud puedan acceder al reconocimiento de un número plural de beneficios que sean de la misma naturaleza; y corresponde al Ministerio determinar cuál de los reconocimientos establecidos en las referidas normativas, es más

⁶ Consulta C-165-02 de 31 de mayo de 2002, dirigida al Director General de la Caja de Seguro Social.

beneficioso para los profesionales de la salud y optar por el mismo, siempre que el funcionario de la salud ejerza su especialidad o estudio adicional en su área de trabajo.

Por consiguiente, no sería jurídicamente viable que la Administración Pública revoque, desconozca o desmejore un ascenso de categoría otorgado a un laboratorista clínico o farmacéutico, mediante Resolución en firme, en el evento que posteriormente dejase de ejercer la especialidad correspondiente al título de post grado obtenido; pues dicho beneficio, una vez concedido, reviste el carácter de derecho adquirido y porque tal proceder sería contrario al principio de buena fe de la administración pública.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mork