



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de mayo de 2019
C-045-19

Doctor
Paul Gallardo
Director
Hospital del Niño
Dr. José Renán Esquivel
E. S. D.

Señor Director:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota sin número, fechada 5 de febrero de 2019, mediante la cual consulta a esta Procuraduría sobre la normativa que debe aplicarse para determinar la categoría en la cual correspondía ubicar a un grupo de fonoaudiólogos con título de licenciatura, que aducen haber sido incorrectamente clasificados cuando ingresaron al servicio del Hospital del Niño, Dr. José Renán Esquivel; criterio que es requerido para poder atender las solicitudes presentadas por éstos, para la revisión de sus respectivos expedientes de personal.

En relación con la interrogante planteada, este Despacho es del criterio que la norma jurídica a aplicar, para determinar la categoría en la cual correspondía clasificar al grupo de fonoaudiólogos con título de licenciatura al cual se refiere su consulta, dependerá de la fecha en la que cada uno de ellos ingresó al servicio del Hospital del Niño, Dr. José Renán Esquivel.

Aquellos que ingresaron bajo la vigencia del Acuerdo de 8 de septiembre de 2006, suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud, y adoptado por el Ministerio de Salud, mediante Resolución N° 507 de 24 de septiembre de 2007, debieron ser clasificados dentro de la escala salarial que establece dicho acuerdo, en el Grupo 5 (profesionales), *etapa o categoría 2-6*, toda vez que estos convenios deben adecuarse a la ley, en cuanto al **respecto de los mínimos legales**, no pudiendo en consecuencia desconocerse, en su interpretación y aplicación, las condiciones salariales más favorables que la Ley 35 de 9 de octubre de 1980, por la cual se reglamenta el escalafón de los fonoaudiólogos, terapistas de voz y lenguaje y técnicos audiometristas o audiólogos, reconoce a estos profesionales de las ciencias de la salud que cuenten con un título de licenciatura, de ingresar directamente a la segunda categoría del escalafón, como lo dispone el artículo 6 de la mencionada excerta legal.

Por su parte, los fonoaudiólogos con título de licenciatura, que hubieren ingresado bajo la vigencia del Acuerdo 13 de octubre de 2015, modificado por la Adenda Complementaria de 29 de diciembre de 2015, debieron ser clasificados dentro de la escala salarial vigente a la fecha de su ingreso, en el Grado 5, etapa I (básico), mismo que conforme lo dispone el acápite SEGUNDO de la mencionada Adenda, ampara solamente a los profesionales que ostenten un título de licenciatura.

A continuación le externamos los fundamentos y argumentos jurídicos que nos permiten arribar a dicha conclusión.

El ejercicio de las profesiones de fonoaudiología, terapeuta de voz y lenguaje, técnico audiométrista o audiólogo, ha sido regulado por la Ley 34 de 9 de octubre de 1980, cuyo artículo 4 dispone lo siguiente:

“Artículo 4. A partir de la vigencia de la presente Ley, ninguna persona podrá ser nombrada como Fonoaudiólogo, Terapeuta de Voz y Lenguaje, Audiométrista o Audiólogo, ni ejercer funciones como tal en las instituciones privadas o del Estado, ya sean autónomas, semiautónomas, municipales, juntas o patronatos, sin que hayan comprobado su idoneidad ante el Consejo Técnico de Salud.”

En concordancia, en cuanto a los estudios requeridos para obtener la idoneidad para el ejercicio de estas profesiones, el literal “b” del artículo 5 de la referida Ley 34 dispone:

“Artículo 5: Para que el Consejo Técnico de Salud expida la idoneidad y el libre ejercicio de la profesión de Fonoaudiología, Terapia de Voz y Lenguaje y Audiometría o Audiología, los aspirantes deberán llenar los siguientes requisitos:
(...)
b. Poseer diploma en Fonoaudiología, Terapia de Voz y Lenguaje, de Técnico en Audiometría o Audiología, expedido por una Universidad o escuela reconocida por el Ministerio de Educación y haber obtenido el mismo después de un período de estudios no menor de tres (3) años.
(...)” (Cursiva del Despacho).

Como se aprecia, la Ley que regula el ejercicio de estas profesiones no distingue ni establece un trato diferenciado, entre aquellos profesionales que cuentan con un título universitario y los que obtuvieron un diploma expedido por una escuela reconocida por el Ministerio de Educación, previendo la posibilidad de que tanto los unos como los otros, pudiesen obtener, en igualdad de condiciones, la idoneidad para el libre ejercicio de su profesión, siempre y cuando hubieran obtenido dicha certificación después de un período de estudios no menor de tres años.

Sin embargo, la Ley 35, también de 9 de octubre de 1980, por la cual se reglamenta el escalafón para fonoaudiólogos, terapeutas de voz y lenguaje y técnicos audiométristas o audiólogos, si establece una diferenciación en cuanto al tratamiento de estos profesionales, atendiendo a su nivel académico.

En el caso específico de los profesionales de la fonoaudiología, terapeutas de voz y lenguaje y de los técnicos audiométristas o audiólogos, que cuenten con un título de licenciatura y por primera vez ingresen al servicio de entidades públicas o privadas, el artículo 6 de la Ley 35 de 1980, dispone lo siguiente:

“Artículo 6: La segunda (2da.) categoría estará constituida por los Fonoaudiólogos, Terapeutas de Voz y Lenguaje y Técnicos Audiométristas o Audiólogos, una vez que hayan cumplido con los tres (3) años en la categoría anterior. **Ingresarán directamente a esta categoría al ser nombrados, aquellos que posean título de licenciado en la correspondiente profesión.**” (Resaltado del Despacho).

Como es posible advertir, la norma legal citada establece un derecho a favor de todo aquel profesional de la fonoaudiología, terapeuta de voz y lenguaje y del técnico audiometrista o audiólogo, que cuente con un título de licenciatura, de acceder directamente a la segunda categoría del escalafón, al ingresar por primera vez al servicio de una entidad pública o privada.

Posteriormente, el Acuerdo de 8 de septiembre de 2006, suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud, y adoptado por el Ministerio de Salud, mediante Resolución N° 507 de 24 de septiembre de 2007, estableció nuevas condiciones salariales y escalafonarias para estos profesionales.

En cuanto al tema objeto de su consulta, el acápite SEGUNDO de dicho acuerdo agrupó a los profesionales y técnicos de la salud en cinco grupos, quedando los “profesionales de la fonoaudiología”, sin distinción alguna en cuanto a su nivel académico o de escolaridad, comprendidos en el “Grupo 5”. En su acápite TERCERO, el aludido pacto estableció un “salario base” de setecientos Balboas (B/.700.00), para la etapa o categoría “1” de dicho grupo; mismo que de acuerdo a su texto, “(...) se corresponde con aquel que recibe el trabajador al iniciar labores y conserva hasta completar sus primeros años en la respectiva institución (...).”

Comoquiera que dicho acuerdo de 2006 no establece un trato diferenciado entre aquellos “profesionales”, de primer ingreso que conforme a las leyes que regulan el ejercicio de su profesión obtuvieron su idoneidad sin contar con un título de licenciatura y aquellos que sí lo ostentan, pero, en el caso específico de los fonoaudiólogos, su régimen escalafonario especial si establece un trato diferenciado; y habida cuenta que, desconocer esta distinción implicaría desmejorar la condición salarial que de acuerdo a esa ley especial le corresponde a aquellos que ostentan título de licenciatura; este Despacho estima preciso reiterar lo dicho en opiniones anteriormente proferidas ante situaciones semejantes¹, en el sentido que, la jurisprudencia nacional ha reconocido la existencia de las negociaciones colectivas de los trabajadores del sector público, reconociéndole validez legal a los acuerdos, y, en cierta medida, *los asimila a las convenciones colectivas que celebran los trabajadores del sector privado con sus patronos*; ello, como premisa para permitirnos en esta oportunidad sostener, que en atención a esa similitud, en el caso particular que nos ocupa, es pertinente traer a colación el *Principio de Jerarquía Normativa*, mismo que de acuerdo a la doctrina especializada, rige la interpretación del convenio colectivo, y que profesa que *el convenio ha de adecuarse a la ley, tanto en su elaboración como en el respeto de los mínimos legales*.²

Asimismo, es pertinente reiterar otros señalamientos previos de este Despacho, proferidos en casos semejantes. En este orden de ideas hemos precisado que, debido a la similitud existente entre las ocupaciones propias del nivel técnico y el profesional (con grado de licenciatura), la clasificación de los profesionales y técnicos de las ciencias de la salud tendrá que tomar como referencia los parámetros señalados en los acuerdos gremiales aplicables, *considerando además, las diferencias existentes entre la membresía de estos gremios, en cuanto a su nivel de formación y años de servicio* (Ver nota C-129-15); y, que

¹ Ver las notas C-09-17 y C-55-17.

² Montoya Melgar, Alfredo. La interpretación del convenio colectivo (Apuntes de Derecho Comparado). Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Laborales. Universidad Complutense de Madrid. N°68.

en atención a lo dispuesto en sus leyes escalafonarias especiales, éstos gozan de fuero especial en el ejercicio de sus funciones, es decir, de ciertas garantías que no permiten que la autoridad nominadora los remueva, traslade o *desmejore sus condiciones de trabajo*, sin cumplir con el procedimiento establecido (Ver nota C-109-15).

De allí que este Despacho opine que, los fonoaudiólogos que ingresaron al servicio del Hospital del Niño, bajo la vigencia del Acuerdo de 2006, debieron ser ubicados en la etapa o categoría 2-6 de la escala salarial establecido por dicho pacto gremial, de modo tal que se respete su derecho legalmente reconocido por el artículo 6 de la Ley 35 de 1980, de ingresar directamente a la a la segunda categoría de su escalafón.

El reconocimiento de ajustes salariales a los fonoaudiólogos, terapeutas de voz y lenguaje, técnicos audiometristas o audiólogos, ha sido normado, más recientemente, por el denominado “Acuerdo entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales, Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA)”, de 13 de octubre de 2015, publicado en la Gaceta Oficial N° 27921 de 3 de diciembre de 2015, como quedó modificado por la Adenda Complementaria de 29 de diciembre de 2015, publicada en la Gaceta Oficial N° 27939 de 31 de diciembre de 2015.

En su acápite DÉCIMO OCTAVO, el aludido Acuerdo de 13 de octubre de 2015, señala:

“DÉCIMO OCTAVO. Las Leyes, Decretos Ejecutivos, Resoluciones, Acuerdos y otras normativas que rijan el ejercicio de la profesión de cada uno de los agremiados a CONAGREPROTSA mantendrán su vigencia; y el presente acuerdo rige exclusivamente para aspectos salariales y deroga cualquier otro acuerdo que le sea contrario.” (Resaltado del Despacho).

En concordancia, el acápite DÉCIMO SEXTO de la Adenda Complementaria a los Acuerdos de 2015, dispone la aplicación de dichos Acuerdos en todas las instituciones que forman parte del Estado, sin excepción, de acuerdo a las normativas de los profesionales firmantes. Dicho precepto señala lo 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 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.” (Resaltado del Despacho).

Como es posible advertir, dicho Acuerdo de 13 de octubre de 2015 y su Adenda Complementaria de 29 de diciembre de 2015, son aplicables a todas las entidades que forman parte del Estado, incluyendo los patronatos (como es el caso del Patronato del Hospital del Niño), **de acuerdo a la normativa especial que rige a los profesionales**

afiliados a los gremios y organizaciones amparadas por los acuerdos, entre estos, el Colegio Nacional de Fonoaudiólogos (Ver página 21 de la Gaceta Oficial N° 27921, de 3 de diciembre de 2015, en la cual aparece la rúbrica de su representante); garantizándose así, el respeto de los mínimos legales contemplados en los respectivos regímenes escalafonarios.

En su acápite SEGUNDO, la citada Adenda Complementaria de 29 de diciembre de 2015, señala los criterios a considerar por la Comisión Interdisciplinaria, establecida por la misma, para el reordenamiento de los niveles profesionales, técnicos y de soporte asistencial, que subsanen los perfiles de entrada al sistema de salud de todos los grupos ocupacionales. Dicha estipulación, describe el “Grado 5 o nivel profesional con licenciatura”, de la siguiente manera:

“Grado 5 o Nivel Profesional con Licenciatura: Licenciaturas, cuyas funciones estén contenidas en sus normativas, manuales de cargos y funciones que estén dedicadas a la salud en todos sus niveles, a componentes físicos, psicológicos, sociales y laborales de manera integral al servicio del Estado panameño y en todo el territorio nacional.”

De conformidad con el acápite SÉPTIMO del Acuerdo Complementario de 29 de diciembre de 2015, todas las partes pactaron mantener unificadas las escalas del nivel profesional y especializado a partir de la primera quincena de enero de 2017. La mencionada excerta prevé asimismo un ajuste salarial para los **grados 5, 6, 7 y 8 y/o sus equivalentes**, según las normativas de los profesionales firmantes de dicho acuerdo gremial y de conformidad con el cuadro descrito en dicho precepto. El grado 5, como lo señala el acápite SEGUNDO del citado Acuerdo Complementario, **comprende a los profesionales con título de licenciatura**, así:

GRADOS/NIVEL (5 o Nivel Básico/General)	Salario
I	1285
II	1460
III	1635
IV	1810
V	1995
VI	2180
VII	2380
VIII	2580
IX	2780

A juicio de este Despacho, en el marco del escalafón de los fonoaudiólogos, establecido por la Ley N° 35 de 1980, el grado 2 que señala dicha ley es equivalente al grado 5 de la escala salarial unificada establecida en el acápite SÉPTIMO del Acuerdo Complementario de 29 de diciembre de 2015, pues es el grado al cual deben ingresar, directamente, los fonoaudiólogos, terapeutas de voz y lenguaje, técnicos audiometristas o audiólogos, que posean título de licenciatura, al ser nombrados.

En virtud de lo anotado, esta Procuraduría concluye, en respuesta a la interrogante planteada, que la categoría en la cual correspondía ubicar a los fonoaudiólogos con título de licenciatura, al ingresar al servicio del Hospital del Niño, Dr. José Renán Esquivel, dependerá de la fecha en la cual ingresaron al servicio de dicha institución.

Aquellos que ingresaron bajo la vigencia del Acuerdo de 8 de septiembre de 2006, debieron ser clasificados dentro de la escala salarial que establece dicho acuerdo, en el Grupo 5 (profesionales), *etapa o categoría 2-6*, toda vez que no es posible desconocer, en su interpretación y aplicación, la condición salarial más favorables que el artículo 6 de la Ley 35 de 9 de octubre de 1980, por la cual se reglamenta el escalafón de los fonoaudiólogos, terapeutas de voz y lenguaje y técnicos audiometristas o audiólogos, reconoce a los profesionales que ostenten título de licenciatura, de ingresar directamente a la segunda categoría del escalafón.

Por su parte, los fonoaudiólogos con título de licenciatura, que hubieren ingresado bajo la vigencia del Acuerdo 13 de octubre de 2015, modificado por la Adenda Complementaria de 29 de diciembre de 2015, debieron ser clasificados dentro de la escala salarial vigente a la fecha de su ingreso, en el Grado 5, etapa I (básico), mismo que conforme lo dispone el acápite SEGUNDO de la mencionada Adenda, ampara solamente a los profesionales que ostenten un título de licenciatura.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc