



República de Panamá
Ministerio Público
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de abril de 2021
C-053-21

Su Excelencia
Luis Francisco Sucre M.
Ministro de Salud
Ciudad.

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.

Señor Ministro:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota No. 964 DMS-OAL de 29 de marzo de 2021, a través de la cual se dio respuesta a su consulta realizada mediante nota No-485-DMS-DAL de 15 de abril de 2019, 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 la Salud, no médicos, según Acuerdos y Adenda s/n de 29 de diciembre de 2015 (complementaria a los Acuerdos del año 2015 entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM y la Comisión de Alto Nivel conformada por el MINSA y la Caja de Seguro Social), como un sobresueldo.

Específicamente, solicita una ampliación de la respuesta que brindáramos en la Nota C-043-19 de 21 de mayo de 2019, en los siguientes términos:

"... como (sic) puede el Ministerio de Salud, determinar cual (sic) de los reconocimientos otorgar (sic) si ya el funcionario recibió el beneficio dictado en su reglamentación especial. ¿En este caso puede entonces el Ministerio de Salud, otorgar la diferencia del ajuste que le corresponde según la escala salarial? En otras palabras, mantener la etapa adicional ya dada por culminar y ejercer el estudio adicional y darle el ascenso vertical, pero únicamente la diferencia de esta última, para no incurrir en el reconocimiento de dos beneficios de la misma naturaleza.

De esta manera, la entidad solo pagaría por los beneficios que recibe por los estudios adicionales que realiza el funcionario, el cual fue el objeto de la Adenda Complementaria, al describir cada uno de los grados 6, 7 y 8."

Posteriormente usted consulta con relación a lo indicado en la Nota C-043-19, lo siguiente:

"... en cuanto a que no se puede revocar, desconocer o desmejorar un ascenso, tenemos a bien consultar, si es posible no continuar brindando el cambio de categoría en el Grado 6, 7 u 8, si el funcionario deja de ejercer la especialidad, en este caso, se

mantiene como si estuviera en el Grado 5, sin ajustes, hasta que se adecue en el salario que le corresponde, dado que dejó de cumplir los requisitos para mantenerse en los otros grados, que incluye el ejercicio de la especialidad.”

Vistos los detalles de su consulta, procedemos a dar respuesta a sus interrogantes, en el mismo orden en que han sido señaladas en su Nota No. 964 DMS-OAL de 29 de marzo de 2021, y de manera separada para una mejor comprensión. Veamos:

- En lo que se refiere a cómo puede el Ministerio de Salud, determinar cuál de los reconocimientos otorgar, si ya el funcionario recibió el beneficio dictado en su reglamentación especial, y además la posibilidad de que se otorgue la diferencia del ajuste que corresponde según su escala salarial, debemos hacer referencia a lo que ya opinó este Despacho en su consulta C-043-19 de 21 de mayo de 2019, donde al respecto se indicó que: *“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”.*

Atendiendo a lo anterior, este Despacho es del criterio que la determinación de cuál beneficio escoger y además, la forma de otorgarlo una vez sea escogido, **es una competencia funcional, administrativa y técnica, privativa de dicho Ministerio** como ente rector y regulador de las profesiones sanitarias ejercidas en la República de Panamá, en base a lo que establece el Decreto de Gabinete No. 1 de 4 de febrero de 1969, "Por el cual se crea el Ministerio de Salud, se determina su Estructura y Funciones y se establecen las Normas de Integración y Coordinación de las Instituciones del Sector Salud"¹, en concordancia con los artículos 60 y 61 de la Ley No. 66 de 10 de noviembre de 1947, que crea el Código Sanitario.²

Como corolario a lo anterior, el artículo 2 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, establece lo siguiente:

“Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”. (El resaltado es de la Procuraduría)

Se observa, que de acuerdo al artículo 2 arriba transcrito, las actuaciones de la Procuraduría de la Administración deberán circunscribirse solamente al ámbito jurídico

¹ Publicado en la Gaceta Oficial No. 16292 de 4 de febrero de 1969.

² Publicado en la Gaceta Oficial 10467 de 6 de diciembre de 1947. "Artículo 60. Para los fines de este escalafón, ascenso es la elevación desde una categoría a la siguiente. El ascenso da derecho al sueldo básico de la categoría adquirida, más las remuneraciones acumuladas hasta no más de un cincuenta por ciento de aquél. Sólo el jurado del escalafón sanitario puede otorgar ascensos a funcionarios idóneos, que reúnan antigüedad en el grado y méritos y conocimientos satisfactorios. El ascenso recaerá necesariamente en el funcionario que ocupe el primer lugar en la categoría siguiente"

"Artículo 61. El reglamento del escalafón establecerá la forma en que se tramitarán los ascensos y las normas para calificar la antigüedad y el mérito, según procedimientos pre-establecidos. El ascenso de categoría se hará constar en un diploma similar al mencionado en el artículo 56.

administrativo del Estado, con excepción de las funciones jurisdiccionales (Órgano Judicial), las legislativas (Órgano Legislativo) y de manera general, aquellas que sean de competencia especial de otros organismos oficiales, siendo así que no le es dable a este Despacho, en función de las atribuciones y competencias propias del Ministerio de Salud, determinar cuál de los reconocimientos otorgar, en los casos en que ya el respectivo profesional sanitario haya recibido el beneficio dado en base a su reglamentación especial, y además, establecer la forma en que se otorgará tal beneficio.

No obstante, estimamos importante reiterarle de igual forma lo que se señala en la consulta C-043 ibidem, donde como requisito sine qua non para el otorgamiento de cualquiera de los beneficios por los cuales opte el Ministerio de Salud, el funcionario beneficiado deberá ejercer su especialidad o estudio adicional en su área de trabajo, ya que estos ajustes no operan de manera automática, ni absoluta, y deberán encontrarse supeditados a que los profesionales de la salud cumplan a cabalidad con los requisitos académicos y técnicos, establecidos en sus respectivas leyes y reglamentaciones.

- En lo que respecta a su interrogante, donde hace alusión a lo manifestado en la consulta C-043-19 de 21 de mayo de 2019, que no se puede revocar, desconocer o desmejorar un ascenso, y en la cual y, además pregunta si es posible no continuar brindando el cambio de categoría en el Grado 6, 7 y 8, si el funcionario deja de ejercer la especialidad, para lo cual en este caso, se mantendría coma si estuviera en el Grado 5, sin ajustes, hasta que se adecue en el salario que le corresponde, dado que dejó de cumplir los requisitos para mantenerse en los otros grados, que incluyen el ejercicio de la especialidad, debemos recordar lo que se estableció en nuestra pasada consulta. Veamos:

“.....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.”

Se tiene claro entonces, que para el Ministerio de Salud como entidad rectora de las profesiones sanitarias, no le es viable o procedente el poder revocar, desconocer o desmejorar un ascenso de categoría otorgado mediante en resolución en firme o debidamente ejecutoriada, o bien, donde el acto administrativo emitido por la autoridad nominadora, haya sido debidamente perfeccionado, dando lugar a que el funcionario posea un derecho adquirido de acuerdo a los requisitos de ley.

Ahora bien, en lo que respecta a la posibilidad de no continuar brindando el cambio de categoría en el Grado 6, 7 u 8, si el funcionario deja de ejercer la especialidad, la Adenda S/N de 29 de diciembre de 2015³, 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, en

³ Publicada en la Gaceta Oficial No. 29939 de 31 de diciembre de 2015.

su artículo segundo, estableció que como requerimiento para acceder a estos grados, el funcionario deberá ejercer la especialidad en el campo o área de trabajo, entre otros requisitos, por lo que una vez que este haya sido debidamente ascendido, o ya se encuentre en alguno de los grados antes mencionados, no deberá ser desmejorado en su salario, es decir, que por el hecho de que ya no se encuentre ejerciendo la respectiva especialidad, no será causal o motivo para que pueda ser degradado a las condiciones que se asimilan al grado 5, las cuales no conllevan ajustes salariales en función del nivel profesional que ya haya obtenido.

Lo anterior es cónsono con lo que ya señaláramos en la consulta C-043-19, en la cual se hace énfasis en el artículo 62 de la Ley No. 38 de 2000, el cual establece las causales mediante las cuales las entidades públicas podrán anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros.⁴ En este sentido, respecto a la interrogante que se refiere a los reconocimientos por estudio adicional, consignados en los grados 6, 7 y 8, descritos en la Adenda S/N de 29 de diciembre de 2015, complementaria a los Acuerdos suscritos ese mismo año entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE y CONALFARM, como ya se manifestó en la Consulta C-043-19, no resulta 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, por lo que el Ministerio de Salud en base a sus competencias especiales, deberá determinar el beneficio aplicable.

Es necesario acotar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 10 de abril de 2017⁵, declaró QUE NO ES ILEGAL, el Acuerdo S/N de 13 de octubre de 2015, ni su adenda complementaria de 29 de diciembre de 2015, por lo que estos documentos revisten de legalidad y aplicabilidad, en lo que respecta a los beneficios salariales que se establecen en ellos.

Por último, nos referimos a su interrogante relacionada a la aplicación de la figura del sobresueldo a los funcionarios de salud, los cuales una vez se encuentren en alguno de los grados 6, 7 u 8, dejasen de ejercer la especialidad o el cargo en el cual se desempeñaban. En tanto lo anterior, de la observancia de la Adenda S/N de 29 de diciembre de 2015, no se aprecia la posibilidad tendiente a que el Ministerio de Salud pueda homologar la figura de los sobresueldos con lo establecido en dicha Adenda, donde solo se estipulan los incrementos salariales por ascenso vertical de grados o niveles respectivos por el cumplimiento de requisitos para cada cual, a lo que en consecuencia, se deberá respetar lo establecido en el Código Civil, Capítulo III, Interpretación y Aplicación de la Ley, artículo 10, el cual establece:

"Artículo 10. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero

⁴ "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; y 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 reconoce la ley.

⁵ Sentencia de 10 de abril de 2017, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare Nulo, por ilegal, el Acuerdo SAI de 13 de octubre de 2015 y su adenda complementaria de 29 de diciembre de 2015, inscritos entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA).

cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal."

Para los efectos del tema que nos ocupa, la anterior norma resulta ser congruente con lo establecido en el artículo 36 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que señala:

"Artículo 36. 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."

Es decir, los actos administrativos no podrán emitirse en contraposición a una disposición jurídica con plena vigencia, y además, las autoridades no podrán celebrar o emitir actos para los cuales carezcan de competencia en atención a la ley o los reglamentos.

Nuestras conclusiones:

1. La determinación de cuál beneficio escoger y además, la forma de otorgarlo una vez sea escogido, es una competencia funcional, administrativa y técnica, privativa del Ministerio de Salud como ente rector y regulador de las profesiones sanitarias ejercidas en la República de Panamá, en base a lo que establece el Decreto de Gabinete No. 1 de 4 de febrero de 1969, "Por el cual se crea el Ministerio de Salud, se determina su Estructura y Funciones y se establecen las Normas de Integración y Coordinación de las Instituciones del Sector Salud"⁶, en concordancia con los artículos 60 y 61 de la Ley No. 66 de 10 de noviembre de 1947, que crea el Código Sanitario.
2. Para el otorgamiento de cualquiera de los beneficios por los cuales opte el Ministerio de Salud, el funcionario beneficiado deberá ejercer su especialidad o estudio adicional en su área de trabajo, ya que estos ajustes no operan de manera automática, ni absoluta, y deberán encontrarse supeditados a que los profesionales de la salud cumplan a cabalidad con los requisitos académicos y técnicos, establecidos en sus respectivas leyes y reglamentaciones.
3. En lo que respecta a la posibilidad de no continuar brindando el cambio de categoría en el Grado 6, 7 u 8, si el funcionario deja de ejercer la especialidad, la Adenda S/N de 29 de diciembre de 2015, complementaria a los Acuerdos suscritos ese mismo año entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE y CONALFARM, estableció que como requerimiento para acceder a estos grados, el funcionario deberá ejercer la especialidad en el campo o área de trabajo, entre otros requisitos, por lo que una vez que este haya sido debidamente ascendido, o ya se encuentre en alguno de los grados 6, 7 u 8, no deberá ser desmejorado en su salario, es decir, que por el hecho de que ya no se encuentre ejerciendo la respectiva especialidad, no será causal o motivo para que pueda ser degradado a las condiciones que se asimilan al grado 5, las cuales no conllevan ajustes salariales en función del nivel profesional que ya haya obtenido.
4. Como ya se manifestó en la Consulta C-043-19, no resulta posible que los profesionales al servicio del Ministerio de Salud puedan acceder al reconocimiento de

⁶ Publicado en la Gaceta Oficial No. 16292 de 4 de febrero de 1969.

un número plural de beneficios que sean de la misma naturaleza, por lo que el Ministerio de Salud en base a sus competencias especiales, deberá determinar el beneficio aplicable.

5. De la observancia de la Adenda S/N de 29 de diciembre de 2015, no se aprecia la posibilidad tendiente a que el Ministerio de Salud pueda homologar la figura de los sobresueldos con lo establecido en dicha Adenda, donde solo se estipulan los incrementos salariales por ascenso vertical de grados o niveles respectivos por el cumplimiento de requisitos para cada cual.
6. Finalmente, este Despacho ha podido concluir que de acuerdo a los hechos y situaciones planteadas en su consulta, se aprecia claramente la disyuntiva en la que pudiera encontrarse el Ministerio de Salud respecto a la manera correcta y acorde a las normativas convencionales, mediante las cuales se debe clasificar a los profesionales sanitarios, tomándose como base los ajustes salariales a las categorías que corresponden a los grados 6, 7 y 8, atendiendo a los requisitos que para estos ajustes se establecen explícitamente en la Adenda S/N de 29 de diciembre de 2015.

En este sentido, y siendo cónsonos con lo que establece el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, el cual expresa que la Procuraduría de la Administración le corresponde: “ (...) *Servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto (...)*, podemos aconsejarle que luego de que, el Ministerio de Salud realice las correspondientes reuniones de consenso con ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM, así como con cualquier otro gremio o asociación que estime necesaria, sea explorada la conveniencia o no de modificar, mediante el instrumento jurídico que se considere más viable, la estructura o la forma en que fueran plasmados en la Adenda S/N de 29 de diciembre de 2015, los mecanismos para los ajustes salariales por grados o categorías a los profesionales sanitarios, de tal manera que dichas modificaciones sean acordes a las situaciones actuales y futuras que se presenten, a fin de que puedan ser solucionadas en debida forma por la entidad que usted dirige.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ep