

Panamá, 2 de julio de 1999.

Doctora
Reina Roa
Directora de Desarrollo Integral
de Recursos Humanos del Ministerio de Salud
E. S. D.

Señora Directora:

Doy formal contestación a su Nota N°358/DIRH, fechada 28 de mayo de 1999, recibida en nuestro Despacho, el día 3 de junio del presente, a través de la cual nos consulta sobre el Escalafón Salarial de los Médicos Veterinarios.

De acuerdo a lo planteado en su exhorto, a los Médicos Veterinarios que iniciaron sus labores en dicha entidad por contrato se les pagó un salario determinado, que no correspondía a la escala salarial establecida para el Escalafón de ese gremio.

Una vez nombrados, a estos médicos se les reconoció el tiempo de servicio laborado bajo contrato para efectos de los cambios de categoría. Por otra parte, algunos médicos procedían de instituciones públicas donde ya habían alcanzado la máxima categoría del Escalafón, Médico Veterinario VI, a la que corresponde un salario de mil trescientos veinticinco balboas (B/.1,325.00). Mientras laboraron por contrato, se les pagó un salario inferior, una vez nombrados, se les reconoció el respectivo salario.

En la actualidad se han presentado reclamos, en cuanto al pago de la diferencia de salario (entre la escala salarial y el salario contratado) dejada de percibir durante los años laborados por contratos, sobre la base de un Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Panificación y Política Económica y la Asociación de Médicos Veterinarios que en su punto 3 dispone:

¿3. Las instituciones pública que mantienen empleados a Médicos Veterinarios aplicarán dicha escala a los profesionales que cumplan con los requisitos que establece la Ley y este Acuerdo. Igual consideración deberán brindar a los Médicos Veterinarios que ingresen posteriormente a su servicio.¿

Pregunta: ¿Procede o no reconocer, de manera retroactiva a los médicos veterinarios, el salario dejado de percibir, según se establece en la escala salarial correspondiente a su Escalafón, durante el tiempo que los mismos permanecieron laborando bajo contrato?¿

Expuesta la anterior inquietud, nos parece oportuno, definir algunos conceptos legales, tales como: Años de Servicios, Contrato con la Administración Pública, Concursos y Escalafón; para finalmente externar nuestra opinión sobre el particular.

I. Años de Servicios.

Este concepto hace referencia al tiempo de servicio que un empleado o servidor público ha prestado a la institución pública. Para algunos autores, éste implica, técnicamente hablando, la prestación de un servicio público por un tiempo de manera regular o tiempo definido, para satisfacer una necesidad pública. Tiempo en un empleo

o destino. Tiempo para ascender en algunas escalas y profesiones. (V. OSSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas Política y Sociales, Editorial Heliasta, Argentina, 1994, p.89)

II. Contrato Administrativo

Contrato Administrativo: La doctrina dominante acepta que la figura jurídica *¿contrato¿* pertenece al derecho general, siendo por lo tanto común al Derecho Privado y al Derecho Público y se le puede definir diciendo que: *¿contrato es todo acuerdo de voluntades dispares que se combinan para producir efectos jurídicos¿*. En los contratos con la Administración, existen prácticamente los mismos elementos que en el acto administrativo a saber: sujeto, voluntad, objeto o contenido, causa, finalidad, forma, procedimiento, pero con pequeñas diferencias que responden a la bilateralidad del contrato. En lo que atañe a los *¿sujetos¿*, es característico de las contrataciones administrativas que siempre una de las partes sea la Administración, es decir, un órgano estatal determinado actuando en función administrativa (órganos ejecutivo, legislativo o judicial, estos dos últimos en tanto en cuanto ejerzan funciones administrativas) y entonces pueden ser sujetos del contrato administrativo las personas físicas, personas jurídicas públicas y privadas.

Todo contrato que realiza la Administración Pública, donde por ejemplo se contratan servicios especiales, (Médicos Veterinarios) se establecen cláusulas, señalando el tiempo de servicio que brindará dicho empleado, y el monto a pagar; éste se inserta en una partida específica que se carga al Presupuesto, para el año fiscal respectivo. Concluido el plazo, las partes dan por finalizada la relación contractual, o bien podrán prorrogar posteriormente dicho contrato. De acuerdo a la Ley N°98 de 21 de diciembre de 1998 *¿por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1999¿* Todo contrato deberá estar debidamente justificado en el Presupuesto, para la vigencia fiscal correspondiente; los Contratos con profesionales o técnicos, personas naturales, nacionales o extranjeras para la realización de estudios, investigaciones, diseños, supervisión de obras, capacitación y otros de similar naturaleza se imputarán a la partida de Consultorías y Servicios Especiales; en los contratos de consultoría se deberán definir los objetivos, las tareas a realizar y el cronograma de actividades (Cf. Artículo 175 Párrafo Segundo de la Ley N°98 de 1998)

III. El concurso en la Administración Pública o en el Empleo Público.

Para el maestro Bielsa, el Régimen del concurso contribuye a definir el carácter contractual, al menos originario, de la relación que vincula al funcionario o empleado a la entidad pública. Las reglas del concurso de méritos no son más que actos de la administración interna tendientes a definir las normas técnicas de reclutamiento, selección, antecedentes profesionales entre otros. Este concurso se inspira o se concreta en preceptos de buena administración y domina en ellas el criterio técnico de la Administración Pública. En consecuencia opera aquí la escogencia del personal que cumpla con los requerimientos establecidos por la administración y sus leyes para ingresar a la entidad pública y por ende a la Carrera garantizándosele con ello, estabilidad en el cargo a ocupar.

El personal que va a concurso, debe acreditar su idoneidad, para el cargo correspondiente, créditos, experiencia laboral, años de servicios que serán previamente

evaluados por la entidad proponente de acuerdo a su Reglamento y la Ley. (Cf. BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, 6ta. de. Tomo III, Edit. La Ley, Argentina, 1970 p.102)

IV. Escalafón: este beneficio tiene como finalidad proporcionar un medio sistematizado y ordenado para clasificar al personal idóneo de acuerdo a los requisitos establecidos por las Leyes o reglamentos correspondientes. Este beneficio garantiza, el buen funcionamiento de la carrera profesional, y la estabilidad en los cargos, por medio de una política de promoción y asignación de nuevas posiciones en la entidad, con los correspondientes ajustes salariales, motivando a los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones.

Hecho los anteriores señalamientos legales y doctrinales, procedemos a transcribir las normas que guardan relación con la interrogante plasmada en su solicitud.

La Ley 5 de 24 de febrero de 1984 ¿por la cual se crea el Escalafón para todos los Médicos Veterinarios que laboran en el país¿, establece en sus artículos 2, 3 y 4 lo siguiente:

¿Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se hace necesario que el profesional de la Medicina Veterinaria, haya obtenido su certificado de idoneidad, expedido por el Consejo Técnico de Salud.¿

¿Artículo 3. El Escalafón se fija en base a los años de servicios al Estado, los cuales garantizarán estabilidad a los Médicos Veterinarios en la medida que se presten en condiciones de competencia, lealtad y moralidad.

El Escalafón se regirá por las siguientes reglas:

I. Los objetivos del Escalafón para los Médicos Veterinarios son:

- a) Mejorar el Status de la carrera profesional.
- b) Estabilidad en su cargo.
- c) ...
- d) Lograr un mejoramiento salarial de conformidad a sus créditos, experiencias y años de servicio.

II. El escalafón de los Médicos Veterinarios consta de categorías. Las categorías representan años de servicio e indican la posición del Médico Veterinario dentro del Escalafón.

Las categorías también indican posiciones de acuerdo al mejoramiento académico y experiencia profesional, y serán reglamentadas por las instituciones respectivas.

Parágrafo: El Estado podrá requerir los servicios de los profesionales de la Medicina Veterinaria que hubiesen laborado en la Empresa Privada, reconociendo su experiencia profesional y sus años de servicio para la aplicación del siguiente escalafón.¿

¿Artículo 4. Las categorías son a saber:

...

II. Para ingresar al presente escalafón, el Médico Veterinario deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 1 de la Ley 3 de 11 de enero de 1983, y se efectuará mediante concurso. La convocatoria de concurso será hecha por la autoridad correspondiente de la institución donde se produce la vacante.¿ (Resaltado de la Procuraduría)

La Ley 3 de 11 de enero de 1983 ¿por medio del cual se deroga la Ley N°27 de 18 de octubre de 1957 y se dictan medidas sobre el ejercicio de la Medicina Veterinaria en el territorio nacional.¿

¿Artículo 1. Para el libre ejercicio de la Medicina Veterinaria en el Territorio Nacional se requiere:

- a. Ser ciudadano panameño.
- b. Poseer diploma de Médico Veterinario, expedido por una Universidad aprobada por el Consejo Nacional de Medicina Veterinaria.
- c. Haber obtenido el certificado de idoneidad y estar inscrito en el registro de profesionales médicos y afines del Consejo Técnico de Salud.¿

De los textos reproducidos se extrae, que el Escalafón de los Médicos Veterinarios tiene como finalidad, mejorar su status de carrera profesional; y garantizar, igualmente su permanencia en los cargos, a través de los concursos de méritos, para fortalecer en una forma el espíritu o nivel académico de los especialistas en la veterinaria. El Médico Veterinario, que es contratado por el Ministerio de Salud, no adquiere estabilidad en el cargo, primero por que no ha entrado por concurso requisito, sine quo non que puede garantizar la estabilidad en el cargo que desempeña. Más bien, su relación con la Administración Pública se sujeta a un período de duración determinado en la cláusula contractual, o sea que culminado el contrato, finalizada la causa por la cual se originó además la contraprestación del servicio se hace en base a un monto específico en la partida

Presupuestaria para la vigencia fiscal respectiva. Esto anula toda concepción de retroactividad de pago sobre diferencias de montos.

El ingreso al Escalafón de los Médicos Veterinarios, tal como Usted indica en su solicitud, está determinado por los concursos que efectúen para ocupar las plazas respectivas. El contrato de un Médico Veterinario no determina entonces su ingreso al régimen del Escalafón. Por otra parte, el Contrato es un convenio escrito, entre la Administración Pública y una persona natural, en este caso, en la cual se establecen derechos y obligaciones de ambos. El funcionario conoce la condición del contrato, y puede rechazar o no el contrato, si no le es conveniente y si considera que el mismo no le está reconociendo beneficios, pues cuenta con capacidad legal para actuar. Por ello, una vez prestado su consentimiento, el contrato se perfecciona y es ley entre las partes, por tanto no puede ser modificado unilateralmente.

Añade Usted, que en el caso sometido a consulta, el funcionario convino en prestar sus servicios al Ministerio de Salud, a cambio de un salario determinado sin que este se ajustara a la escala salarial establecida en el Escalafón de Médico Veterinarios. Una vez,

nombrado los años laborados se le tomarán en cuenta para efecto de cambios de categorías y etapas; pero no así para las diferencias salariales que dejó de percibir, según la escala salarial del gremio y es que, el contrato es un acuerdo que debe ser respetado entre las partes.

En cuanto al Acuerdo, sin fecha suscrito entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Ministerio de Salud; si bien el Ministerio de Planificación y Política Económica (hoy día Ministerio de Economía y Finanzas); estableció la escala salarial para las distintas categorías de Médicos Veterinarios, el punto 3 de dicho Acuerdo es claro al disponer que las instituciones públicas que emplean médicos veterinarios deben aplicar dicha escala a los profesionales que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley y que igual consideración deben brindar a los médicos veterinarios que ingresen posteriormente al servicio. No obstante, el hecho de que el Acuerdo no contenga el procedimiento de ingreso al servicio, el mismo dispone que debe cumplirse los requisitos establecidos en la Ley, y específicamente en el Artículo 4 de la Ley 5 de 1984, párrafo segundo, exige el cumplimiento de los requisitos contenidos en el artículo 1 de la ley 3 de 11 de enero de 1983, y dicho ingreso se efectuará mediante concurso.

Conclusión

Resumiendo nuestra postura, podemos concluir que con base a la Ley 5 de 1984, no se deriva obligación legal por parte del Ministerio de Salud de reconocer al funcionario diferencias salariales retroactivamente mientras estuvo prestando sus servicios, por contrato; ya que como se indicó en líneas anteriores, el ingreso al servicio por contrato, no da derecho a que se aplique la escala salarial establecida en el Escalafón, toda vez que se celebró por un período definido, bajo un monto específico contenido en la partida Presupuestaria para la vigencia fiscal; el cual no cubre otros beneficios. Ahora bien, este período laborado por contrato, lo tomará en cuenta el Ministerio de Salud, al momento de ingresar al Escalafón, el cual se logra mediante Concurso, ubicándole luego en la categoría que le corresponde, según lo establecido en la mencionada Ley.

En estos términos, espero haber respondido satisfactoriamente su inquietud, me suscribo de Usted, con la seguridad de mi más alta estima,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/hf.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿