



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de octubre de 2007.
C-189-07.

Su Excelencia
Daniel Delgado Diamante
Ministro de Gobierno y Justicia
E. S. D.

Señor Ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a la nota 1239 DAL-07, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si a los médicos y enfermeras que laboran en el Sistema Penitenciario les corresponden los ajustes salariales reconocidos a los profesionales de estas disciplinas que laboran en las distintas dependencias del Estado, al igual que sobre el reconocimiento, por parte del Ministerio, de una nomenclatura para el resto del personal que labora como paramédico en el sistema.

En relación con la primera de sus interrogantes, resulta importante señalar que mediante el decreto de gabinete 16 de 22 de enero de 1969 se reglamentó en nuestro país la carrera de médicos internos, residentes, especialistas y odontólogos, y así mismo, fueron creados, los cargos de médico general y médico consultor

De acuerdo con lo que prevé en su artículo 9 el referido decreto de gabinete, el cargo de médico general al servicio del Estado fue creado para ejercer aquellas funciones no asignadas a los médicos internos, residentes o especialistas en las distintas dependencias estatales, estableciéndose para este cargo seis categorías: primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta.

Por lo que corresponde de manera particular al instrumento sobre el cual se fundamentan los incrementos de salario aplicables a estos profesionales, estimo pertinente referirme al acuerdo suscrito el 14 de agosto de 1978 entre el Gobierno Nacional y la Comisión Médica Negociadora Nacional, (CO.ME.NE.NAL), actuando en representación de la Federación Nacional de Médicos Residentes e Internos, de la Asociación Médica Nacional, de la Asociación de Médicos, Odontólogos y Afines de la Caja de Seguro Social y de la Asociación de Médicos Especialistas del Hospital Santo Tomás; gremios que participaron en la huelga que afectó el sector salud en esa época.

Según puede determinarse de la lectura del mencionado acuerdo, las partes acordaron que todos los médicos funcionarios al servicio del Estado, sean del Ministerio de Salud, de la Caja de Seguro Social o de otra entidad, gozarán de estabilidad en sus cargos, no podrán ser trasladados de una ciudad a otra sin su consentimiento, y **tendrán iguales condiciones de salarios y sobresueldos**. Igualmente se establecieron mediante dicho acuerdo los salarios correspondientes a cada categoría; siendo este documento el marco de referencia utilizado para suscribir nuevos acuerdos aplicables al sector.

De lo antes expuesto, puede entonces concluirse que a los médicos y odontólogos al servicio del Estado, **se les ha reconocido igualdad de condiciones de salario y sobresueldo a través de acuerdos oficiales**.

En este orden de ideas debo indicar que la validez de estos acuerdos o convenios colectivos que fijan condiciones o derechos mínimos laborales para los médicos, enfermeras u otros trabajadores del sector público, han sido objeto de reconocimiento por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 15 de marzo de 2002, que en su parte medular señala lo siguiente:

"La negociación colectiva en el ámbito público ha tenido en el caso latinoamericano una evolución lenta, debido al carácter estatutario y no de relación obrero patronal atribuida al vínculo entre el funcionario público y el Estado personificado en sus distintas dependencias. El autor Óscar Ermida Uriarte nos comenta al respecto en una interesante ponencia expuesta en el XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, celebrado en nuestro país en 1998, el tema de lo que concibe como la tendencia de la reglamentación de la negociación colectiva en el sector público:

"Históricamente, los países examinados sometían a los funcionarios públicos a un régimen estatutario de Derecho Administrativo, en el cual las condiciones de empleo eran unilateralmente fijadas por el Estado, debiendo el funcionario acatar disciplinadamente dichas condiciones. En este contexto, los funcionarios no tenían el derecho a sindicalizarse y, mucho menos, a celebrar negociaciones colectivas, y ejercer la huelga.

...

En circunstancias curiosamente similares en la mayoría de los países analizados, los gremios de la salud y la educación fueron los primeros que, desbordando en los hechos las limitaciones jurídicas derivadas de la concepción estatutaria, fortalecieron sus organizaciones, plantearon sus reivindicaciones generando conflictos que, en algunos casos, revistieron amplias proporciones y lograron acuerdo con el Estado-Patrono" (La redefinición de frontera y el tránsito de la concepción estatutaria a la concepción laboral del funcionario público, en XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Tomo III, Panamá, 1998, p. 481).

La realidad de Panamá da cuenta que los gremios médicos y afines, y antes de éstos, los educadores, concertaron con el Estado acuerdos sobre aspiraciones laborales de condiciones de trabajo, especialmente salariales. El caso del gremio de la Salud que interesa al presente asunto demuestra la confluencia de varios pactos sobre materia escalafonaria (regulación de categorías o niveles) y el estipendio fijado a la misma.

En tal sentido, son mencionables el Acuerdo sobre clasificación de puestos y escala única de sueldos para los trabajadores de la salud de la Caja de Seguro Social convenido en mayo de 1985 (fojas 37-43); el acuerdo de 27 de diciembre de 1979 suscrito con los fisioterapeutas, protesistas y ortesistas del Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social (fojas 250-251); el acuerdo de 26 de febrero de 1992, entre el Ministerio de Salud y la Asociación Panameña de Fisioterapeutas y/o Kinesiólogos, este último publicado en la G.O. No. 21994, de 17 de marzo de 1992 (fojas 247-249)....

...

El Tribunal Contencioso Administrativo estima que la Resolución No. 94 de 1985 -que invoca la demandante- no puede ser utilizada como fundamento de su pretensión, sino el Acuerdo suscrito en 1992 entre la APAFIK, asociación profesional que aglutina a los fisioterapeutas y/o kinesiólogos, y el Ministerio de Salud”

...

En resumen: los reclamos de sueldos en concepto de reclasificación tienen su fundamento en los acuerdos de 1979 y 1992, por lo que es con base en estos instrumentos que proceden los reconocimientos salariales por cambio de niveles o categorías en el escalafón de fisioterapeuta, verificando que la aspirante cumpla con los requisitos legales y reglamentarios exigidos. Ha sido probado en el proceso que el sueldo base que corresponde a la categoría VIII, grado 9, es de B/.1,095.00 (fojas 168, 169, 248). ”

En virtud de las consideraciones expuestas, este Despacho es del criterio que los médicos que laboran en el Sistema Penitenciario tienen derecho, en virtud de los acuerdos suscritos por estos profesionales con el Gobierno Nacional, al reconocimiento de los ajustes salariales pactados para las diferentes categorías de cargos, lo mismo que a los cambios de categoría aplicables a los médicos al servicio del Estado, siempre que cumplan con las exigencias legales y el periodo de prestación del servicio requerido en cada una de ellas.

Con respecto a las enfermeras que laboran en el Sistema Penitenciario, estimo importante indicarle que el artículo 1 del decreto de gabinete 87 de 16 de mayo de 1972, establece que el personal de enfermería, de practicantes y auxiliares de enfermería de las distintas dependencias del Estado, instituciones autónomas, semiautónomas, municipales y demás organismos oficiales descentralizados, tales como juntas o patronatos, se registrará por un escalafón que se denominará el Escalafón de enfermería.

Asimismo, el artículo 5 del citado decreto de gabinete dispone que las enfermeras que ingresen a prestar ese servicio, tienen el derecho de percibir el salario básico correspondiente al nivel y etapa en la cual han sido nombradas. Igualmente, en virtud del escalafón que las ampara, tienen derecho a ascender de acuerdo a los requisitos establecidos en las normas legales que rigen esta profesión, y al reconocimiento de los beneficios que ésta les confiera o que este gremio logre, por lo que a las enfermeras que laboran en el Sistema Penitenciario también les corresponden los ajustes salariales que se efectúen a la categoría a la cual pertenecen de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley.

En cuanto a la última de sus interrogantes que guarda relación con el reconocimiento de una nomenclatura para el resto del personal que labora como

paramédico en el sistema, soy de la opinión que estos funcionarios deben acceder a las posiciones que contemplan las carreras existentes, una vez cumplan con los requisitos exigidos en la ley que las crea, sin que para ello resulte necesario la creación de una nomenclatura especial.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio,



Nelson Rojas
Procurador de la Administración, encargado

NRA/au.

