



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de noviembre de 2022
C-197-22

Doctor
Paul Gallardo
Director del Hospital del Niño
Dr. José Renán Esquivel
Ciudad.

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 17 de octubre de 2022, mediante la cual solicita a esta Procuraduría que señale sus consideraciones sobre la opinión externada por la oficina de asesores del Despacho Superior del Ministerio de Salud, en su informe de revisión del expediente del Grupo Ocupacional de Fonoaudiólogos del Hospital del Niño, la cual disiente del criterio vertido por este Despacho mediante la nota C-045-19 de 22 de mayo de 2019, cuya parte medular señala lo siguiente:

“(…) 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 (sic) 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, terapeutas 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.***

(...)." (Resaltado suplido por el Despacho)

Por su parte, la opinión de la oficina de asesores del Despacho Superior del Ministerio de Salud, plasmada en su informe de revisión del expediente del Grupo Ocupacional de Fonoaudiólogos del Hospital del Niño, se resume así:

“(...) no existe un reconocimiento en las escalas de una etapa o categoría adicional por estudios, ya que no era lo que la Ley 35 en su espíritu indicaba, ya que se trata de escalafones diferentes, que en el año 2015 surge un tercero que desvirtúa escalas anteriores. Termina concluyendo el equipo de asesores del Despacho Superior del MINSa, que exigir el derecho a reconocer una etapa adicional según los acuerdos no es viable ya que cada escala se aplicó al unisonomamente(*sic*) en su tiempo de vigencia.”

En lo sustancial, el criterio externado mediante C-045-19 por la nota por la Procuraduría de la Administración, en el sentido que los fonoaudiólogos que ingresaron al Servicio del Hospital del Niño 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*, se sustentó en el razonamiento siguiente:

“(...) 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 audiometristas 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 audiometristas 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, Terapistas de Voz y Lenguaje y Técnicos Audiometristas 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**

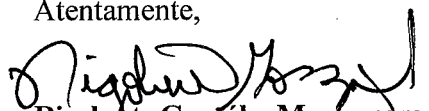
situaciones semejantes¹, en el sentido que, la jurisprudencia nacional ha reconocido la existencia de las negociaciones colectivas de los trabajadores del sector público, reconociéndole validez legal a los acuerdos, y, en cierta medida, *los asimila a las convenciones colectivas que celebran los trabajadores 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 con en el respeto de los mínimos legales*.²
(...)." (Énfasis suplido por el Despacho)

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.**"

Habida cuenta que, el artículo 6 de la Ley N°35 de 1980 no ha sido derogado por una norma o disposición con rango de ley de fecha posterior y, por tanto, se encuentra vigente; lo procedente a juicio de este Despacho es mantener, como en efecto mantenemos el criterio previamente vertido mediante la nota C-045-19 de 22 de mayo de 2019, antes citado.

Damos respuesta de este modo a su solicitud, señalándole que **la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante**, en cuanto a las preguntas formuladas.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc
C-175-22

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310
* E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*

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.