



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de septiembre de 2024
Nota C-201-24

Magister

Jorge Luis Morales Cordero

Presidente del Sindicato de Trabajadores
del Ministerio de Salud (SITRAMINSA)
Ciudad.

Ref.: Criterios tomados en cuenta por el Ministerio de Salud, para la implementación de la escala salarial del personal administrativo y la de los gremios técnicos.

Magister Morales:

Hago referencia a la Nota SITRAMINSA-AFUSA/Consulta 02 - PROCURADURÍA - 26 de agosto de 2024, a través de la cual eleva a este Despacho, un número plural de interrogantes, todas relacionadas con la aplicación de los criterios tomados en cuenta por el Ministerio de Salud, para la implementación de la escala salarial, del personal administrativo y la de los gremios técnicos.

Refiriéndose específicamente a lo siguiente:

“ ...

Conforme a la Escala Salarial Vigente en el momento, cada servidor administrativo entra a laborar a la Institución con un salario base acorde al cargo descrito en el Manual Descriptivo de Cargos de Carrera Administrativa. De igual manera, los salarios van mejorando por antigüedad ya que cada tres (3) años recibe un incremento.

*Nuestra **CONSULTA** consiste en que nos de la opinión sobre ¿Existe alguna diferencia en los criterios de aplicación de Acuerdos de las instituciones públicas con los gremios de técnicos y con los de servidores administrativos? ¿Qué es lo atinente en materia de salarios administrativos del MINSA, la aplicación plena de la Escala Salarial acordada y publicada en Gaceta Oficial, o la discrecionalidad? ¿Cuáles son los parámetros de la discrecionalidad en materia de asignación salarial?*

... ” (Lo destacado es de la cita).

Sobre el particular, debo expresarle que a la Procuraduría de la Administración le corresponde, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, Orgánica

de esta entidad, “*servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto*”, presupuestos, que no se configuran en esta ocasión, toda vez que, si bien la consulta fue formulada por una asociación gremial de servidores públicos, la misma, es de derecho privado.

No obstante, procederemos a dar una respuesta objetiva sobre el tema consultado; aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante. Veamos:

Sobre el tema objeto de su consulta, esta Procuraduría debe indicarle que, los criterios tomados en cuenta por el Ministerio de Salud, para la implementación de la escala salarial del personal administrativo y la de los gremios técnicos, nacen como consecuencia de las disposiciones especiales que rigen a estos servidores públicos, y de las negociaciones efectuadas por los partes; de ahí, que dichos acuerdos, cuentan con presunción de legalidad, es decir que, en tanto actos administrativos, no sean declarados contrarios a la Constitución y la Ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

I. De los criterios tomados en cuenta por las instituciones públicas con los gremios técnicos y personal administrativo, en materia de escala salarial.

Antes de dar inicio al recorrido jurídico propio, que merece el tema objeto de su consulta, es necesario que conozcamos y comprendamos, el concepto del vocablo “ACUERDO”, ello, en aras de poder precisar la connotación y/o vínculo, con el ejercicio propio del cargo. Veamos:

Para la Real Academia Española, en su Edición del Tricentenario (actualizada 2023) en su diccionario de la lengua española, la palabra acuerdo es definida como: “*Pacto o contrato establecido entre dos o más personas o entidades, con la finalidad de regular una determinada situación o poner punto final a una controversia*”¹.

Visto desde esta perspectiva, el acuerdo es una decisión tomada entre las asociaciones y/o entidades, como resultado de un proceso de negociación y deliberación sobre un asunto en concreto. De ahí, la importancia que ambas partes en la etapa de negociación del acuerdo lleguen a un consenso beneficioso, lo que determinará en buena medida su efectividad.

En ese sentido, el autor Óscar Ermida Uriarte², hace alusión a lo que concibe como la tendencia de la reglamentación de la negociación colectiva en el sector público. Veamos:

¹ <https://dle.rae.es/acuerdo>

² 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.

“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”. (Lo destacado es nuestro).

Sobre la base de lo arriba expuesto, podemos señalar, que en Panamá los Sindicatos de Trabajadores y Gremios afines, a lo largo de los años, han logrado negociar acuerdos con el Ministerio de Salud, con la finalidad de mejorar las condiciones laborales de sus agremiados, estableciendo igualdad de condiciones salariales, estableciendo un sistema de aumentos escalonado por categorías y requisitos.

Así las cosas, y en cuanto a la igualdad de las condiciones salariales este Despacho, mediante la Nota No. C-067-17 de 10 de julio de 2017, indicó lo siguiente:

“Expuesto lo anterior, esta Procuraduría de la Administración considera oportuno citar lo establecido en el artículo 67 de nuestra Constitución Política, que señala:

‘Artículo 67. A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas o religiosas’

Se infiere de la norma, el reconocimiento del principio de igualdad salarial, según el cual las personas que realizan trabajos similares, o trabajos con la misma productividad, deben recibir la misma remuneración, sin importar el sexo, raza, orientación sexual, nacionalidad, religión o cualquier otra categoría. Para ello, se parte del principio de igualdad ante la Ley. La igualdad salarial viene establecida en el Artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De igual forma, anotamos que la igualdad salarial no se refiere únicamente al salario básico, sino también a una amplia gama de beneficios laborales, como pagos no salariales, bonos, entre otros.

...” (Lo subrayado es nuestro).

Por otro lado, cobra vital importancia aclarar que en el caso de los servidores públicos administrativos, que no pertenecen a alguna de las carreras establecidas en la Constitución o leyes especiales, se encuentran regidos por el Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994³ “*Por el Cual se establece y regula la Carrera Administrativa*”, que señala entre sus objetivos, el garantizar una remuneración de la realidad socioeconómica, así como las oportunidades de promoción. Veamos:

“Artículo 3. Son objetivos primordiales de la presente Ley los siguientes:

1. Garantizar que la administración de los recursos humanos del sector público se fundamente estrictamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral, la remuneración adecuada a la realidad socioeconómica del país, las oportunidades de promoción, así como todo aquello que garantice dentro del servicio público un ambiente de trabajo exento de presiones políticas libre de temor, que propenda a la fluidez de ideas y que permita contar con servidores públicos dignos, con conciencia de su papel al servicio de la sociedad.
2.”

En concordancia con lo arriba citado, tenemos que el artículo 8 de la citada Ley No. 9 de 1994, establece que la Dirección de General de Carrera Administrativa, es el organismo normativo y ejecutivo de las políticas de recursos humanos que dicte el Órgano Ejecutivo, y ajustará su actuación a las disposiciones de la Constitución Política, de la presente Ley y de los reglamentos que se dicten para su desarrollo.

Lo anterior, reviste vital importancia, toda vez que el cumplimiento de los requisitos para acceder a la escala salarial de los servidores públicos administrativos como un derecho y, de conformidad con la Ley No. 9 de 1994, quedó consignado en el acuerdo entre el Ministerio de Salud y la Asociación de Funcionarios de Salud del Ministerio de Salud⁴, al señalar lo siguiente:

“ ...
7. *Los aspirantes a plazas de trabajo del Ministerio de Salud deben cumplir con los requisitos mínimos que exige el perfil de puestos que establece el manual institucional de clases ocupacionales aprobado por la Dirección General de Carrera Administrativa para la entidad. Igualmente, los servidores públicos que sean nombrados en el Ministerio de Salud,*

³ Adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 28729 de lunes 11 de marzo de 2018.

⁴ Publicado en la Gaceta Oficial No. 30057 de 20 de junio de 2024

devengarán el sueldo base correspondiente al grado en que sean clasificados de la escala salarial vigente aplicable al personal administrativo.

... ”

De tal manera, que el personal de carrera administrativa, así como los servidores públicos administrativos, deben cumplir con los requisitos mínimos establecidos en el acuerdo pactado entre las partes, para que dicho servidor pueda ser beneficiado de la escala salarial correspondiente a su categoría vigente; la cual se encuentra sujeta una partida que forma parte integral del presupuesto del citado Ministerio, destinada a las remuneraciones, derivadas del ejercicio de la posición; por lo tanto, es necesario que se establezca dentro del manual de funciones los requerimientos del puesto para desempeñar correctamente el cargo.

II. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos.

Al respecto, debemos señalar que la doctrina administrativa ha reconocido el principio de presunción de legalidad, como la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz.

En este orden de ideas, para el autor colombiano Sánchez Torres, en su obra Teoría General del Acto Administrativo⁵, la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega, que el fundamento de esta presunción se encuentra en la celeridad y seguridad que debe reinar en la actividad administrativa, puesto que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público.

En ese sentido, el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley N° 38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, *tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.*

En consecuencia, los acuerdos firmados entre el Ministerio de Salud y el Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Salud, son actos administrativos materializados, que gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, o se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales correspondientes⁶.

⁵ SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 1995. Pág. 5.

⁶ Cfr. Artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el Artículo 46 de la Ley 38 de 31 de Julio de 2000.

Por todo lo antes expuesto, podemos concluir que los criterios tomados en cuenta por el Ministerio de Salud, para la implementación de la escala salarial del personal administrativo y la de los gremios técnicos, nacen como consecuencia de las disposiciones especiales que rigen a estos servidores públicos, y de las negociaciones efectuadas por los partes; de ahí que dichos acuerdos cuentan con presunción de legalidad, es decir que, en tanto actos administrativos, no sean declarados contrarios a la Constitución y la Ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante para esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
C-162-24

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300, 500-8523*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**