



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 15 de septiembre de 2016  
C-97-16

Ingeniero  
**Rafael Fábrega S.**  
Director Ejecutivo del  
Sistema Único de Manejo de Emergencia  
(Sume 9-1-1)  
E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su nota DE-SUME/245/16 de 9 de septiembre de 2016, a través de la cual se le solicita a esta Procuraduría de la Administración, absolver diversas interrogantes que guardan relación con la Resolución No. 04567 de 30 de agosto de 1999, modificada por la Resolución No. 626 de 2 de junio de 2015, dictadas ambas por el Ministro de Salud, que reconocen un pago adicional del 40% del salario a todos los Técnicos de Salud que laboren en áreas de “*muy difícil acceso*”, y del 20% a los que laboren en áreas catalogadas como de “*difícil acceso*”.

En particular, se le solicita a esta Procuraduría que emita criterio sobre: 1) el alcance de esa Resolución para el Sistema Único de Manejo de Emergencia (en adelante SUME 911), y el personal que ahí labora; 2) si la misma alcanza a todas las instituciones públicas en las cuales prestan servicios profesionales o técnicos de la salud, o si sólo aplica al personal que labora en el Ministerio de Salud; y 3) si el sitio de lanzamiento de Tolé, puede considerarse como área de *difícil acceso*, para los efectos del pago adicional del 20% al salario.

Se responden las interrogantes en el mismo orden que fueron formuladas.

Primera interrogante:

La Resolución No. 04567 de 30 de agosto de 1999, modificada por la Resolución No. 626 de 2 de junio de 2015, no aplica para los Técnicos de Urgencias Médicas que laboran en el SUME 911, ni a los otros servidores públicos que prestan servicios en la misma, puesto que dicha Resolución fue expedida por el Ministro de Salud para reconocerle pagos adicionales al salario de los Técnicos de Salud que laboran en sus redes sanitarias, ubicadas en áreas identificadas como de *difícil acceso*, o de *muy difícil acceso*, en los términos que las define el artículo primero de la citada Resolución No. 04567.

Sobre el particular, cabe señalar que la Ley No. 44 de 30 de octubre de 2007, “Del Sistema Único de Manejo de Emergencias 911”, establece, entre otras cosas, que: (i) en el ámbito de sus funciones, SUME 911 será representada ante el Órgano Ejecutivo por el Ministerio de Gobierno (artículo 2); (ii) le corresponde al Patronato aprobar el presupuesto anual de la entidad (artículo 12, numeral 2); y (iii) le corresponde al Gobierno Central incluir en el Presupuesto General del Estado las sumas correspondientes a los gastos operativos del SUME 911, que no sean cubiertos por el importe producido por la tasa creada en esa ley (artículo 20, in fine).

Con relación al reconocimiento salarial, debe tenerse presente lo que establecen los artículos 277 y 302 de la Constitución Política. El primero dispone que “No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo a la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo Presupuesto”, y el otro señala que “Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones, serán determinados por la Ley” (resalta el Despacho).

El derecho que tienen los Técnicos de Salud que laboran en las redes sanitarias del Ministerio de Salud ubicadas en áreas definidas como de “*difícil acceso*” o de “*muy difícil acceso*”, se establece a través de la Resolución No. 04567 de 30 de agosto de 1999, dictada por el Ministro de Salud, la cual se encuentra revestida de la presunción de legalidad, al tenor de lo que dispone el artículo 15 del Código Civil, según el cual los reglamentos tienen fuerza obligatoria y deben ser aplicados, mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente.

Si bien la Resolución No. 04567 no es técnicamente un reglamento, sino un acto administrativo con alcance general, también está amparada por ese principio, no obstante contener aspectos relacionados con reconocimientos salariales, que tiene que ver con el presupuesto del ministerio.

La citada Resolución consta de cinco (5) considerandos, y el segundo dice así:

“CONSIDERANDO:

[...].

**Que debido a la amplia distribución de red sanitaria, el Ministerio de Salud tiene servidores públicos que laboran en áreas que han sido determinadas como de difícil acceso”** (el énfasis es del Despacho).

Su parte resolutiva consta de siete artículos, en el primero define lo que son áreas de muy difícil acceso, de difícil acceso y accesibles; y el séptimo establece el porcentaje adicional que se les debe reconocer a los Técnicos de Salud que laboran en las dos primeras áreas, en esta forma:

“RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Definase como área de:

Tipo 1- Muy difícil acceso: Son áreas cuyo acceso depende de las condiciones ambientales y geográficas (marea alta o baja, régimen

excesivo de lluvia que limite el desplazamiento de transportación, e medios convencionales propios del área), elevados costos de transporte aéreo y restringido a la prestación de dichos servicios, carencia de viviendas y/o alejamiento adecuados para el funcionario, limitada calidad y redistribución del agua para el consumo humano, carencia de servicios públicos de orden social, restringida disponibilidad de servicios de comunicación.

Tipo 2- Dificil acceso: Son áreas cuyo acceso varía de acuerdo a la estación seca o lluviosa. En dichas áreas existen medios de transporte que funcionan mediante el establecimiento de horarios restringidos. Algunas infraestructuras de servicios públicos tales como telecomunicaciones, agua potables (sic) y viviendas de alquiler que facilitan las estadias personal.

[...]

ARTÍCULO SEPTIMO: Reconózcase el pago adicional del cuarenta por ciento (40%) del salario de **todos los Técnicos de Salud que laboran en áreas de muy difícil acceso (Tipo 1) y el veinte por ciento (20%) del salario a aquellos que desempeñen funciones en áreas catalogadas como de difícil acceso (tipo 2)**” (El resaltado es del Despacho).

La Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, establece, en el numeral 90 de su artículo 201, que toda Resolución debe contener “un considerando en el cual se expliquen los criterios que la justifican”. Sin embargo, aun cuando la Resolución objeto de la consulta no se dictó dentro de un proceso administrativo, sino que es de aquellas que tienen efectos generales, y no individuales, los considerandos que contiene la Resolución de marras son importantes, porque ellos expresan las razones o motivos que sirvieron de fundamento para expedirla, y ayudan a interpretar la intención de su creador.

En este contexto, si la frase “*todos los Técnicos de Salud que laboran en áreas de muy difícil acceso*”, empleada en el artículo séptimo de la Resolución No. 04567 de 30 de agosto de 1999, pudiere ser interpretada como que el beneficio salarial reconocido en esa norma aplica para todos los Técnicos de Salud, independientemente de la institución pública para la cual presten sus servicios, el segundo considerando de la misma Resolución, en concordancia con la regla de interpretación establecida en el artículo 9 del Código Civil, ayuda a despejar la duda, porque dicho considerando no deja margen de duda a qué profesionales va dirigido el derecho: **a los Técnicos de Salud que laboran en las redes sanitarias del Ministerio de Salud, ubicadas en áreas definidas como de muy difícil acceso o de difícil acceso, exclusivamente.**

En razón a los antes expuesto, la Procuraduría responde la primera interrogante, señalando que la mejora salarial reconocida en la Resolución No. 04567 de 30 de agosto de 1999, dictada por el Ministro de Salud, modificada por la Resolución No. 626 de 2 de junio de 2015, no alcanza a los Técnicos de Salud que laboran en el Sistema Único de Manejo de Emergencia (en adelante SUME 911), ni a ninguno de su personal, al menos que así lo reconozca alguna disposición con rango superior, o que sea producto de acuerdos de huelga entre el Estado con gremios del sector salud.

Con esta conclusión, se resuelven las otras dos interrogantes, porque la Resolución objeto de la consulta, sólo aplica para los Técnicos de Salud que laboran en las redes de sanitarias del Ministerio de Salud, ubicadas en áreas definidas como de muy difícil acceso y de difícil acceso, y es a ese Ministerio al que le corresponde determinar si los servicios de esos técnicos se prestan en algunas de dichas áreas.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/au.



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.*