



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 21 de febrero de 2017  
C- 24-17

Licenciada  
**Nélida Ortiz de Loaiza**  
Directora General  
Secretaría Nacional de Discapacidad  
E. S. D.

Señora Directora:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la administración pública, damos respuesta a la nota N°071-17-DG.OAL, fechada 23 de enero de 2017, recibida en este Despacho el día 27 de enero de 2017, la cual guarda concordancia sobre aspectos relacionados a la interpretación y alcance de los diferentes Acuerdos en materia de reconocimiento de bonificaciones a los profesionales de la salud, celebrados entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales, Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA) y otras organizaciones.

En dicha nota, la Secretaría Nacional de Discapacidad consulta si en base a los acuerdos vigentes en materia de reconocimiento de bonificaciones a los profesionales de la salud, la doctora Iris Medina (médico de profesión) y el licenciado Rafael López (fonoaudiólogo de profesión), ambos funcionarios de dicha institución, tienen derecho a recibir el pago de bonificación anual.

En respuesta a la interrogante planteada, esta Procuraduría de la Administración considera **que los médicos y demás profesionales de la Salud al servicio del Estado, en cualquiera que sea la institución pública en la que ejerzan funciones relacionadas a su rama de estudio, poseen el derecho a que le sean reconocidas sus respectivas bonificaciones**, en los términos dispuestos tanto en el Acuerdo de 14 de diciembre de 2007, publicado en la Gaceta Oficial No. 26044 de 21 de mayo de 2008, como en el Acuerdo de 13 de octubre de 2015, publicado en la Gaceta Oficial No. 27921 de 3 de diciembre de 2015.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a la precedente opinión.

**Fundamento del criterio de la Procuraduría de la Administración.**

En primer lugar, a fin de tener una mayor comprensión del tema objeto de la consulta, consideramos oportuno remontarnos, a título de referencia, al **Acuerdo suscrito el 14 de agosto de 1978** entre el Gobierno Nacional y la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), 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.

De la atenta lectura de dicho acuerdo, se colige **que las partes determinaron que todos los médicos funcionarios al servicio del Estado, sean del Ministerio de Salud; de la Caja de Seguro Social o de otra entidad estatal**, gozarían de estabilidad en sus cargos, no podrían ser trasladados de una ciudad a otra sin su consentimiento, y tendrían iguales condiciones de salarios y sobresueldos. Igualmente se establecieron los salarios correspondientes a cada categoría. Destacamos que este acuerdo constituye el marco de referencia utilizado para suscribir nuevos acuerdos aplicables al sector médico y de profesionales de la salud.

La validez de los acuerdos o convenios colectivos, destinados a fijar condiciones o derechos mínimos laborales para los médicos, enfermeras y profesionales afines que laboran en el sector público, han sido objeto de reconocimiento por nuestra Máxima Corporación de Justicia; así, mediante sentencia de 15 de marzo de 2002, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia manifestó:

“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). Una lectura del primer acuerdo indica que es más amplio porque incluye una gama de profesionales de la salud que laboran en la Caja de Seguro Social; mientras que los otros dos acuerdos abarca sólo fisioterapeutas, kinesiólogos, ortesistas, protesistas de la Caja de Seguro Social 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).”

Tal como queda expuesto, la sentencia recién transcrita reconoce la existencia de las negociaciones colectivas de los trabajadores del sector público, le reconoce 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.

Sobre esta última figura, el autor Alfredo Montoya Melgar la define como “... un instrumento jurídico nacido para ser aplicado en el doble sentido a que responde su híbrida y peculiar naturaleza: aplicado como pacto, por los propios sujetos contratantes en lo que refiere al compromiso obligacional por ellos contraídos, y aplicado como normas a los destinatarios –trabajadores y empresarios- incluidos en el ámbito del aplicación del convenio.”<sup>1</sup>

Dicho en otras palabras, los Convenios Colectivos de trabajo tienen un aspecto contractual, aplicable a las partes que los suscriben y uno normativo, que atañe a las cláusulas de efecto general, que alcanzan a terceros ajenos a las partes que lo suscribieron.

---

<sup>1</sup> Montoya Melgar, Alfredo. “La interpretación del Convenio Colectivo. (Apuntes de Derecho Comparado)”. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, #68, pg. 101, España.

Ahora bien, sobre la viabilidad del reconocimiento de bonificaciones a la doctora Iris Medina (médico de profesión) y al licenciado Rafael López (fonoaudiólogo de profesión), ambos funcionarios de la Secretaria Nacional de Discapacidad, en virtud de los diferentes Acuerdos celebrados entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales, Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), debemos indicar que los acuerdos vigentes en la materia objeto de la presente consulta, contemplan el reconocimiento de bonificación a favor de éstos, en los términos que serán señalados a continuación.

El acuerdo de 14 de diciembre de 2007, publicado en la Gaceta Oficial No. 26044 de 21 de mayo de 2008, suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los Médicos y Odontólogos al servicio del Estado agremiados dentro de la Comisión Médica negociadora Nacional, reconoció el derecho a bonificación a los médicos de profesión al servicio del Estado, de la siguiente forma:

“TERCERO:

(...)

H. A partir del año 2008 en cada mes de diciembre, previa evaluación (según matriz de evaluación de calidad en el servicio y gestión del recurso humano, elaborada de común acuerdo entre ambas partes), se otorgará una prima de producción a los médicos generales, odontólogos y especialistas de categoría II, III, IV y V por un monto de B/. 300.00 y a los médicos generales, odontólogos y especialistas de I Categoría de B/ 900.00.

(...)

Parágrafo: El Ministerio de Salud realizará las gestiones para que los médicos y odontólogos al servicio del Estado, incluyendo los del Sistema Penitenciario, Universidad de Panamá y de todas las otras dependencias gubernamentales sean incorporados al escalafón médico vigente.”

Así entonces, se aprecia el otorgamiento del beneficio de una bonificación anual a favor de los médicos y odontólogos, en virtud de su categoría, sujeta a una evaluación previa de calidad en el servicio y gestión del recurso humano, a partir de diciembre del año 2008. De igual forma, el parágrafo contenido en la sección tercera del acuerdo, obliga al Ministerio de Salud a realizar las gestiones, a fin de que todos los médicos y odontólogos al servicio del Estado sean incluidos como destinatarios de los beneficios consignados en el mismo.

Posteriormente, a través del Decreto Ejecutivo No. 1112 de 6 de junio de 2012, “Que reconoce el pago de turnos extra y bonificación a los Profesionales y Técnicos de la salud”, se resolvió, entre otras cosas, reconocer un incremento en el pago de la bonificación anual en favor de los médicos, de tal forma que sus erogaciones en concepto de bonos, quedaron de la siguiente forma: médicos categoría I (B/. 1,000.00), médicos categoría II a categoría IV (B/: 600.00), médicos internos y residentes (B/. 300.00).

En este orden de ideas, el beneficio de bonificación en favor de los fonoaudiólogos al servicio del Estado, en su calidad de profesionales de la salud, quedó consignado en el acuerdo denominado “Acuerdo entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales, Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA)” fechado 13 de octubre de 2015 y publicado en la Gaceta Oficial No. 27921 de 3 de diciembre de 2015.

Conforme lo señala el resuelto segundo del precitado acuerdo, existen 8 categorías diferentes de profesionales de la salud, al disponer expresamente lo siguiente:

“SEGUNDO: Ambas parten pactan, que para efectos de este Acuerdo, se agrupen a los profesionales y técnicos de la salud al servicio del Estado en ocho (8) grupos, conforme su nivel de formación académica, y de la siguiente manera:

1. Grado 1: Bachiller y Cursos.
2. Grado 2: Formación de Post Media.
3. Grado 3: Técnico Universitario Medio.
4. Grado 4: Técnico Universitario Superior.
5. Grado 5: Licenciaturas.
6. Grado 6: Post Grado.
7. Grado 7: Maestrías.
8. Grado 8: Doctorados.”

Por su parte, mediante el resuelto octavo del acuerdo *lex cit.* se estableció una bonificación anual a pagar en el mes de diciembre, a partir de diciembre de 2016, a todos los profesionales de la salud al servicio del Estado, en virtud del grado de cada funcionario. En el caso particular de los fonoaudiólogos, por encontrarse en el grado 5 (licenciaturas), el monto a percibir en concepto de esta bonificación sería por la suma de B/. 600.00.

Para mayor alcance de lo previamente expuesto procedemos a citar el artículo octavo del Acuerdo de 13 de octubre de 2015:

“OCTAVO. Las partes convienen establecer una bonificación anual en el mes de diciembre a partir del 2016, el cual será asignado de la siguiente manera:

Bachiller y Cursos grado 1	B/.300.00
Formación de Postmedia grado 2	B/.300.00
Técnicos Universitarios de media grado 3	B/.300.00
Técnicos-universitarios Superior grado 4	B/. 350.00 + B/50.00 ene 2017
<b>Profesionales de los grados 5, 6, 7, y 8.</b>	<b>B/. 600</b>


(El resaltado es nuestro).”

En virtud de las consideraciones anteriores, **esta Procuraduría de la Administración es del criterio que los médicos y demás profesionales de la Salud al servicio del Estado, en cualquiera que sea la institución pública en la que ejerzan funciones relacionadas a su rama de estudio, poseen el derecho a que le sean reconocidas sus**

**respectivas bonificaciones**, en los términos dispuestos tanto en el Acuerdo de 14 de diciembre de 2007, publicado en la Gaceta Oficial No. 26044 de 21 de mayo de 2008, como el Acuerdo de 13 de octubre de 2015, publicado en la Gaceta Oficial No. 27921 de 3 de diciembre de 2015.

Finalmente, consideramos oportuno observarle que de acuerdo con lo previsto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000, toda consulta realizada a la Procuraduría de la Administración deberá venir acompañada de la opinión del asesor legal de la entidad consultante, por lo que le solicito incorporar el criterio del asesor legal de la Secretaría Nacional de Discapacidad en las consultas que en un futuro formule a esta institución.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/au



*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: [procadm@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadm@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa) \*