



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de mayo de 2018
C-032-18

Ingeniero
Gil Rafael Fábrega S.
Director Ejecutivo
Sistema Único de Manejo de Emergencias (SUME 911)
Ciudad

REF.: Alcance de Acuerdos Gremiales en materia de salud.

Señor Director:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la administración pública, damos respuesta a la Nota DE-SUME911/099/18 de 9 de abril de 2018, recibida en este Despacho el 10 de abril de 2018, la cual guarda concordancia sobre aspectos relacionados a la interpretación y alcance de los diferentes Acuerdos en materia de reconocimiento de ajustes salariales a los profesionales de la salud, celebrados entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los profesionales de la medicina al servicio del Estado Agremiados y No Agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL).

En dicha nota, la entidad bajo su cargo consulta si los Acuerdos celebrados entre el Ministerio de Salud (MINSAs), la Caja de Seguro Social (CSS) y los profesionales de la medicina al servicio del Estado Agremiados y No Agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), obliga o no al Sistema Único de Manejo de Emergencias (SUME 911) a realizar ajustes salariales a los médicos que laboran en dicho Sistema, a pesar de que el acuerdo fue suscrito únicamente entre el MINSAs, la CSS y los profesionales de la medicina al servicio del Estado Agremiados y No Agremiados dentro de COMENENAL, así como también si este ajuste sería retroactivo.

En virtud de lo anterior, este Despacho pone de su conocimiento que el tema de alcance de los diferentes Acuerdos en materia de reconocimiento de ajustes salariales a los profesionales de la salud, celebrados entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los profesionales de la medicina al servicio del Estado Agremiados y No Agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), así como los acuerdos celebrados entre ambas entidades de salud y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA) y otras organizaciones; ha sido objeto de consulta a esta Procuraduría por parte de otras entidades como la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), y fueron absueltos mediante Nota C-101-17 de 4 de diciembre de 2017, de la cual adjuntamos copia a manera ilustrativa.

En dicha nota, la Universidad Marítima Internacional de Panamá consulta si los 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); la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL) y otras organizaciones, le son aplicables a la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP); y, de serlo, si el derecho a recibir el pago bienal, en el caso de los profesionales de la medicina, es a partir de su inicio de labores en la institución, o a partir de su reclasificación, conforme al Acuerdo S/N de 16 de noviembre de 2015, suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL).

Tomando en consideración que la consulta elevada por su Despacho es similar a la antes absuelta, en respuesta a la primera interrogante planteada, esta Procuraduría es del criterio que los Acuerdos en materia de reconocimiento de ajustes salariales a los profesionales de la salud, celebrados entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los profesionales de la medicina al servicio del Estado Agremiados y No Agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL) **obligan** al Sistema Único de Manejo de Emergencias (SUME 911) a realizar ajustes salariales a los médicos que laboran en dicho Sistema.

En respuesta a su segunda interrogante, esta Procuraduría es de la opinión que, al ser obligante el Acuerdo y su respectiva Adenda, el derecho de los médicos al servicio del Estado a recibir su remuneración según la escala salarial acordada es a partir de la primera quincena de enero del 2016, como se establece en la décima cláusula. Por tanto, el SUME 911 debe realizar los trámites presupuestales pertinentes para ejercer el pago retroactivo si no se hubiere hecho como establece el Acuerdo; y se deben proferir los actos administrativos correspondientes a lo interno de la entidad para materializar el contenido de lo acordado.

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

Fundamento del criterio de la Procuraduría de la Administración.

En primer lugar, debemos indicar que, conforme lo prevé el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, las órdenes y demás actos administrativos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas, tienen fuerza obligatoria inmediata y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no sean declarados contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes. De esta forma, el Acuerdo celebrado el 16 de noviembre de 2015, suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), goza de **presunción de legalidad** sobre la base del artículo 46 de la Ley 38 de 2000 y, por tanto, tiene fuerza obligatoria y deberán aplicarse, tal como se desprende del propio acuerdo, **a todos los Profesionales de la Medicina y Odontólogos que se encuentren activos**, mientras no sea declarado contrario a la Constitución o a las leyes, por la Corte Suprema de Justicia.

El beneficio de reconocimiento de ajustes salariales a favor de los médicos al servicio del Estado, en su calidad de profesionales de la medicina, quedó consignado en el Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los profesionales de la medicina al servicio del Estado agremiados y no agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora

Nacional (COMENENAL)” fechado 16 de noviembre de 2015 y publicado en la Gaceta Oficial N° 27921 de 3 de diciembre de 2015, donde el resuelto Tercero del precitado Acuerdo señala, como fuera modificado por la Adenda Complementaria suscrita el 27 de enero de 2016 y publicada en Gaceta Oficial N° 27961:

“TERCERO. Las partes acuerdan, establecer un incremento de la escala salarial a partir: del salario vigente, según el siguiente cuadro:

DENOMINACIÓN DEL CARGO	SALARIO ACTUAL	SUELDO POR AÑO			
		%	Ene 2016	%	Ene 2017
MÉDICO INTERNO I	1,148.00	30	1,493.00		1,627.00
MÉDICO INTERNO II	1,148.00	30	1,493.00		1,627.00
MÉDICO RESIDENTE I	1,344.00	10	1,529.00	20	1,775.00
MÉDICO RESIDENTE II	1,422.00	10	1,565.00	20	1,878.00
MÉDICO RESIDENTE III	1,668.00	10	1,835.00	20	2,202.00
MÉDICO RESIDENTE I (4TOAÑO)	1,712.00	10	1,883.00	20	2,260.00
MÉDICO GENERAL IV	1,422.00	10	1,565.00	20	1,878.00
MÉDICO GENERAL III	1,668.00	10	1,835.00	20	2,202.00
MÉDICO GENERAL II	2,099.00	10	2,309.00	20	2,771.00
MÉDICO GENERAL I	2,957.00	10	3,253.00	20	3,904.00
MÉDICO ESPECIALISTA III/ Res. Sub I y II año (****)	1,723.00	10	1,895.00	20	2,274.00
MÉDICO ESPECIALISTA II/ Res. Sub III año	2,099.00	10	2,309.00	20	2,771.00
MÉDICO ESPECIALISTA I (*)	2,957.00	10	3,253.00	20	2,904.00
ODONTÓLOGO INTERNO	1,148.00	30	1,493.00		1,627.00
ODONTÓLOGO IV	1,422.00	10	1,565.00	20	1,878.00
ODONTÓLOGO III	1,668.00	10	1,835.00	20	2,202.00
ODONTÓLOGO II	2,099.00	10	2,309.00	20	2,771.00
ODONTÓLOGO I	2,957.00	10	3,253.00	20	3,904.00

Nota: Se equipara el cambio de categoría de médicos y odontólogos así: 3 años de IV a III, tres años de III a II y tres años a I. Se elimina la V categoría.

(*) Todo sub especialista entra nombrado en la segunda categoría a partir de enero de 2016.

(****) Los médicos especialistas cambiarán de categoría; de III a II dos años, y tres años de II a I.”

Así mismo, el resuelto sexto del acuerdo, en su numeral 1, consagra su ámbito de aplicación, siendo del contenido siguiente:

“SEXTO: Queda reemplazada la escala salarial existente y en su lugar se aplicará la acordada y ratificada en el presente acuerdo, en base a los siguientes términos:

1. Los aumentos de salario se aplicarán a **todos los profesionales de la Medicina y Odontología que se encuentren activos** y los contratos temporales se ajustaran al salario base de la presente escala salarial. El Gobierno Nacional se compromete a eliminar de forma paulatina (y según lo permita el presupuesto) durante los años 2016, 2017 y 2018, los nombramientos por contrato para **los Profesionales de la Medicina y Odontólogos al servicio del Estado**. Los mismos se reemplazaran por nombramiento permanente, a los que así lo soliciten.” (El resaltado es nuestro).

Tal como queda expuesto en la excerta recién aludida, mediante el acuerdo correspondiente, le fueron reconocidos ajustes salariales a **todos los médicos al servicio del Estado**, dentro de los cuales se incluyen todas las instituciones gubernamentales, patronatos, entidades autónomas y semiautónomas y municipales en donde laboren profesionales de la medicina y odontología, siempre que se encuentra al servicio del Estado, sin distinción de que se encuentra agremiados o no agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL).

En lo que respecta a la entrada en vigencia del Acuerdo, como fuera modificado por la precitada Adenda Complementaria del 27 de enero de 2016 y publicada en Gaceta Oficial N° 27961, se determinó en su resuelto Décimo la entrada en vigencia de lo pactado, a saber:

“DÉCIMA: La escala salarial contemplada en la Cláusula Tercera del presente acuerdo **entrará a regir a partir de la primera quincena de enero de 2016.**” (El resaltado es nuestro).

Siendo este el escenario, es menester que la institución bajo su cargo profiera los actos administrativos correspondientes a lo interno de la entidad para materializar el contenido del Acuerdo S/N de 16 de noviembre de 2015 y su respectiva adenda, y adopte las medidas presupuestarias pertinentes para el pago retroactivo correspondiente ya que la vigencia del acuerdo suscrito, por ser vinculante y obligatorio para la entidad, indica que debe hacerse efectivo a partir de la primera quincena de enero del año 2016, cónsono con los principios consagrados en el artículo 46 de la Ley N° 38 de 2000, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 46. Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, 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.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, sólo **serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.**” (El resaltado es nuestro).

Así, el Acuerdo S/N de 16 de noviembre de 2015 y publicado en la Gaceta Oficial N° 27921 de 3 de diciembre de 2015, como fuera modificado por la Adenda Complementaria suscrita el 27 de enero de 2016 y publicada en Gaceta Oficial N° 27961, se encuentra revestido de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos, ya que no ha sido objeto de acción legal ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia; por lo que no podemos emitir un pronunciamiento sobre la validez del mismo ya que escapa de las facultades legales inherentes a este Despacho, de conformidad con la Ley N° 38 de

2000. Es menester señalar que este principio de presunción ha sido desarrollado jurisprudencialmente por la precitada Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en reiterados pronunciamientos (ver sentencias de 11 de marzo de 2014 y 27 de abril de 2009), profesando que los mismos tienen fuerza obligatoria, mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente.

En concordancia con lo referido en el antecedente tercero de su consulta elevada, relativo a los aumentos salariales decretados por el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social a favor de los Técnicos de Urgencias Médicas, cabe destacar que el beneficio de reconocimiento de ajustes salariales a los Profesionales y Técnicos de la Salud al servicio del Estado, su ámbito de aplicación 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, con su respectiva adenda de 29 de diciembre de 2015, publicada en Gaceta Oficial No. 27939 de 31 de diciembre de 2015. Así, el resuelto DÉCIMO CUARTO del Acuerdo, expresa de manera literal su aplicación en todas las instituciones que forman parte del Estado, sin excepción. Para mayor alcance de lo recién expuesto, procederemos a citar el resuelto en comento:

“DÉCIMO CUARTO: Este Acuerdo y sus Adendas, será aplicado en todas las instituciones gubernamentales, patronatos, entidades autónomas y semiautónomas y municipales en donde laboren profesionales y técnicos de la salud, cuyos gremios estén afiliados a CONAGREPROTSA, funcionarios nombrados sobre la figura de Comités de Salud y las ONG’s.”
(El resaltado es nuestro).

Tal como queda expuesto en el resuelto citado, dentro del ámbito de aplicación del Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales, Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), se encuentran incluidas todas las entidades que forman parte del Estado, entre éstas, el Sistema Único de Manejo de Emergencias (SUME 911), atendiendo al principio constitucional del artículo 67 de nuestra Constitución Política, que consagra la igualdad salarial a los trabajos iguales y en idénticas condiciones. Cabe señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 10 de abril de 2017, declaró que no es ilegal este acuerdo de 13 de octubre de 2015 ni su adenda complementaria de 29 de diciembre de 2015; por lo que se ha cumplido con el proceso de control de la legalidad de los actos administrativos mediante fallo de la Corte Suprema de Justicia.

De esta forma, el escenario de los Técnicos de Urgencias Médicas, tal como fuera señalado en el hecho tercero de su consulta, difiere de aquel planteado para los Técnicos de Salud del Ministerio de Salud, ya que lo dispuesto por este Ministerio en su Resolución N° 04567 de 30 de agosto de 1999, modificada por la Resolución N° 626 de 2 de junio de 2015, reconoce 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 precitada Resolución N° 04567 de 1999.

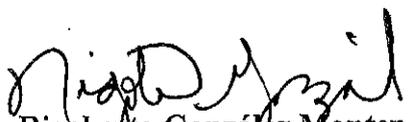
Como fuera consultado mediante su Nota DE-SUME/245/16 de 9 de septiembre de 2016, a la que esta Procuraduría respondió a través de la Nota C-97-16 de 15 de septiembre de 2016, la resolución en comento establece taxativamente en su segundo considerando que la normativa va dirigida a los Técnicos de Salud que laboran en sus redes sanitarias ubicadas en áreas identificadas como de *difícil acceso* o de *muy difícil acceso*, **exclusivamente**, y no es aplicable a los Técnicos de Salud del SUME 911; y ello se interpreta de acuerdo a las reglas establecidas en el artículo 9 del Código Civil, como fuera expuesto en la misiva que absolvió lo consultado por su Despacho en su momento.

Por último, pero no menos importante, es oportuno señalar que la Ley N° 44 de 31 de octubre de 2007, del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1, y las disposiciones regulatorias de la excerta legal, no contemplan derechos subjetivos similares a los consagrados en los acuerdos objetos de esta consulta, por lo que su reconocimiento y validez no trasgrede las normas presupuestales y de Administración Pública.

En consecuencia, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que los Acuerdos en materia de reconocimiento de ajustes salariales a los profesionales de la salud, celebrados entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los profesionales de la medicina al servicio del Estado Agremiados y No Agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL) **obligan** al Sistema Único de Manejo de Emergencias (SUME 911) a realizar ajustes salariales a los médicos que laboran en dicho Sistema.

En respuesta a su segunda interrogante, esta Procuraduría es de la opinión que, al ser obligante el Acuerdo y su respectiva Adenda, el derecho de los médicos al servicio del Estado a recibir su remuneración según la escala salarial acordada es a partir de la primera quincena de enero del 2016, como se establece en la décima cláusula. Por tanto, el SUME 911 debe realizar los trámites presupuestales pertinentes para ejercer el pago retroactivo si no se hubiere hecho como establece el Acuerdo; y se deben proferir los actos administrativos correspondientes a lo interno de la entidad para materializar el contenido de lo acordado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Adj. lo indicado

RGM/mork