



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de abril de 2017
C-034-17

Ingeniera
Zuleika S. Pinzón M.
Administradora General
Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá
E. S. D.

Señora Administradora:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la administración pública, damos respuesta a la Nota No. AG-181-17, fechada 10 de marzo de 2017, recibida en este Despacho el 15 de marzo de 2017, 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 la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales, Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA) y otras organizaciones.

En dicha nota, la Autoridad de los Recursos Acuáticos consulta si en base a los acuerdos vigentes en materia de reconocimiento de ajustes salariales a los profesionales de la salud, los licenciados en Psicología Nuvia Jiménez (Analista de Bienestar del Servidor Público) y Gonzalo Rodríguez (Inspector), ambos funcionarios de dicha institución, tienen derecho a recibir los ajustes salariales establecidos en 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) y otras organizaciones.

En respuesta a la interrogante planteada, esta Procuraduría de la Administración considera que, los psicólogos al servicio del Estado que cumplan a cabalidad los requisitos para ejercer la profesión, establecidos en el artículo 5 de la Ley 55 de 3 de diciembre de 2002 y ejerzan un cargo con denominación y función de psicólogo, debidamente clasificado por la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la entidad a la cual prestan servicios, tal como los señalan los artículos 2 y 4 del Decreto Ejecutivo 214 de 19 de noviembre de 2007, **poseen el derecho a recibir los ajustes salariales contemplados en el Acuerdo celebrado el 13 de octubre de 2015, 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, con su respectiva adenda de 29 de diciembre de 2015.**

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.

En cuanto a la aplicación de este principio, consideramos oportuno citar la Sentencia de 12 de noviembre de 2008 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que señala lo siguiente:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.

Dentro del contexto anterior, Carlos Sánchez en su obra Teoría General del Acto Administrativo señala que 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 también, 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 (SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 1995. pág. 5). En este sentido, el autor Carlos Rodríguez Santos señala, entre otros aspectos, que los actos administrativos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, agregando que, la misma puede ser expedido viciado, pero se presume legal y conserva su vigencia hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa (RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá. 1996. pág. 53). De lo anterior colegimos que, la ejecutoriedad permite que una vez que el acto administrativo está en firme, sus efectos se cumplan aun en contra de la voluntad del administrado.

En la misma línea de pensamiento, la jurisprudencia de la SALA TERCERA ha dejado claramente establecido su criterio sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos; al respecto, en fallo calendado 3 de agosto de 2001, señaló, que están revestidos de legalidad porque se presumen expedidos conforme a derecho, de modo tal que quien afirme o alegue su ilegalidad debe probarla plenamente (Sentencia Cerro, S. A. Contra Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá) y, en sentencia de 19 de septiembre de 2000, identificado como Rolando García contra la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá, señaló que la presunción que ampara dichos actos es una presunción "iuris tantum"; pues, no es absoluta, puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario que indica la inexistencia de un hecho o derecho; por tanto, no es un valor imperioso, puede ser invertido acreditando que un acto es ilegítimo, como lo son los actos administrativos que pueden ser desvirtuados por el demandante al demostrar que los mismos violan el orden jurídico existente.

Esta concepción doctrinaria es distinto al concepto "iuris et de iure" que son de las presunciones que no admiten prueba en contrario. De todo lo anterior, no causa dificultad entender con preclaridad absoluta, porque la Resolución N°129 de 5 de marzo de 1999 proferida por la DIRECCIÓN GENERAL DE PROVEEDURÍA Y GASTOS del Ministerio de Economía y Finanzas, objeto de la presente pretensión de ilegalidad, en principio, goza de la llamada presunción de estricta legalidad de los actos administrativos."

En virtud de lo previamente expuesto, no nos es dable realizar el ejercicio de proferirnos respecto de la validez del Acuerdo celebrado el 13 de octubre de 2015, 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, con su respectiva adenda de 29 de diciembre de 2015, toda vez que el mismo goza de presunción de legalidad sobre la base del artículo 46 de la Ley 38 de 2000 "*ut supra*" citado, y por tanto, tiene fuerza obligatoria y deberá aplicarse mientras no sea declarado contrario a la Constitución o a las leyes por la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, en cuanto a la interrogante objeto de la presente consulta, iniciamos manifestando que el beneficio de reconocimiento de ajustes salariales a los psicólogos 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, 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 quinto de la precitada adenda de 3 de diciembre de 2015, señaló:

“QUINTO: Las partes suscritas en la presente ADENDA, acuerdan a partir de la primera quincena de enero de 2016 que las instituciones deberán hacer el pago conforme a la modificación de la escala negociada por cada una de las organizaciones y gremios profesionales en los acuerdos del 2015¹, según se presenta en los siguientes cuadros:

A partir de la quincena de enero de 2016 se hará efectivo un ajuste para los grados 5, 6, 7 y 8 los cuales quedarán conforme siguiente cuadro:

...”

En lo referente al grado 5, en el cual se incluyen los licenciados en Psicología y Trabajo Social, el ajuste para el año 2017, quedó de la siguiente manera:

GRADOS/ NIVEL (5 o Nivel Básico/General)	Salario
I	1285
II	1460
III	1635
IV	1810
V	1995
VI	2180
VII	2380
VIII	2580
IX	2780

Tal como queda expuesto en la excerta recién aludida, mediante los acuerdos correspondientes, le fueron reconocidos ajustes salariales a todos los profesionales de la salud al servicio del Estado, dentro de los cuales se encuentran incluidos los Psicólogos.

En este punto, resulta oportuno señalar que, conforme lo establece el Decreto Ejecutivo 214 de 19 de noviembre de 2007, “Que establece el Escalafón Salarial para los Psicólogos al servicio del Estado”, previo a ingresar al escalafón de psicólogos, se deben cumplir los siguientes requisitos:

“ARTÍCULO SEGUNDO: Para ingresar al Escalafón, el Psicólogo o Psicóloga deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. Ser de Nacionalidad Panameña.
2. Poseer como mínimo título universitario de licenciatura en Psicología y certificado de idoneidad, expedido por el Consejo Técnico de Psicología.

¹ 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.

3. Ejercer un cargo de la estructura de personal permanente con denominación y función de Psicólogo/a.

4. Cumplir con las demás disposiciones establecidas en la Ley 55 de 3 de diciembre de 2002, que reconoce el ejercicio de la profesión de la Psicología y dicta otras disposiciones.

...

ARTICULO CUARTO: Los Psicólogos/as que estén en ejercicio de la profesión, a partir de la vigencia del presente Decreto, serán ubicados en la categoría que les corresponde, según los años laborados como Psicólogos en el sector público y cumpliendo con los requisitos establecidos para ejercer el cargo de Psicólogos/as, previa certificación de la Oficina Institucional de Recursos Humanos de cada una de las instituciones estatales.”

La normativa transcrita, es clara al establecer una serie de condiciones que deben cumplir los psicólogos al servicio del Estado, previo a ingresar al Escalafón reconocido a su favor. Así las cosas, para poder aplicar a los ajustes contemplados en párrafos anteriores, los psicólogos al servicio de Estado, deben ejercer un cargo con denominación y función de psicólogo, debidamente clasificado por la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la entidad a la cual prestan servicios.

En este orden de ideas, el resuelto octavo de la precitada adenda de 29 de diciembre de 2015 dispuso:

“OCTAVO: Para los grupos profesionales de trabajo social, educadores para la salud, control de vectores y saneamiento ambiental se les realizará las corridas pertinentes de acuerdo a las escalas contempladas en sus respectivas leyes, y aplicadas para la primera quincena de enero de 2016.”

De igual forma, se determinó que los aumentos salariales aplicables a los profesionales de la salud, serían realizados de acuerdo a las escalas salariales contempladas en las leyes que rigen a cada una de esas profesiones de la salud.

Así entonces, procederemos a estudiar las normativas jurídicas que regulan y reglamentan el ejercicio de la profesión de Psicólogo, a efectos de determinar qué señalan las mismas.

Al respecto, la Ley 55 de 3 de diciembre de 2002 “Que reconoce el ejercicio de la profesión de psicología”, en su artículo número 12 se refiere al escalafón salarial al que tienen derecho los psicólogos al servicio del Estado, de la siguiente manera:


“Artículo 12. Las psicólogas y los psicólogos que laboren en cualquier entidad pública se regirán por un escalafón que se denominará Escalafón para Psicólogas y Psicólogos, que será propuesto por el Consejo Técnico de Psicología y aprobado por el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

Este escalafón contará de un sueldo base e incrementos por etapas y se fijará considerando los niveles establecidos con sus respectivas categorías, de acuerdo con los años de experiencia en el ejercicio comprobado de la profesión, su especialidad, y también se tomará en cuenta el tipo de supervisión que se ejerce.

Cada institución pública desarrollará y aplicará las normas e instrumentos relativos a la evaluación profesional, acorde con la naturaleza de sus funciones profesionales. De igual forma, se aplicará de acuerdo con lo establecido en las leyes de carreras públicas y en el sistema de evaluación del desempeño laboral.” (El resaltado es nuestro).

En consecuencia, mediante Decreto Ejecutivo No. 214 de 19 de noviembre de 2007, se resolvió establecer un escalafón salarial a aquellos psicólogos al servicio del Estado que cumplan a cabalidad los requisitos para ejercer la profesión, establecidos en el artículo 5 de la Ley 55 de 3 de diciembre de 2002 y ejerzan un cargo con denominación y función de psicólogo, debidamente clasificado por la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la entidad a la cual prestan servicios.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/skdf