



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de mayo de 2016
C-59-16

Señor
Juan Bosco Bernal
Rector
Universidad Especializada de las Américas
E. S. D.

Señor Rector:

Con la finalidad de dar respuesta a la nota R-186-2016AL, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría si los acuerdos celebrados en el año 2015, entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los gremios profesionales de la salud al servicio del Estado que fueron publicados en la Gaceta Oficial N° 27,921 de 3 de diciembre de 2015; así como sus adendas complementarias publicadas en la Gaceta Oficial N° 27,939 de 31 de diciembre de 2015, son de obligatorio cumplimiento para entidades como la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS) y si la universidad está obligada a reconocerles el salario que conceden los citados acuerdos a estos profesionales, aun cuando ejerzan funciones de docencia y funciones administrativas, debemos manifestar lo siguiente:

Por lo que corresponde de manera particular al instrumento jurídico en el cual se fundamentan los incrementos de salario aplicables a estos profesionales, estimo pertinente referirme 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.

Según puede determinarse de la lectura del mencionado acuerdo, **las partes consensuaron que todos los médicos funcionarios al servicio del Estado, sean del Ministerio de Salud, de la Caja de Seguro Social o de otra entidad, gozarán de estabilidad en sus cargos, no podrán ser trasladados de una ciudad a otra sin su consentimiento, y tendrán iguales condiciones de salarios y sobresueldos.** Igualmente se establecieron mediante dicho acuerdo los salarios correspondientes a cada categoría; **siendo este documento el marco de referencia utilizado para suscribir nuevos acuerdos aplicables al sector.**

De lo antes expuesto, puede entonces inferirse que a los médicos y odontólogos al servicio del Estado, se les ha reconocido igualdad de condiciones de salario y sobresueldo a través de acuerdos oficiales.

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

En este orden de ideas debo indicar que la validez de estos acuerdos o convenios colectivos que fijan condiciones o derechos mínimos laborales para los médicos, enfermeras y profesionales afines que laboran en el sector público, ha sido objeto de reconocimiento por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 15 de marzo de 2002, que en su parte medular señala lo siguiente:

"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.

...
El Tribunal Contencioso Administrativo estima que la Resolución No. 94 de 1985 -que invoca la demandante- no puede ser utilizada como fundamento de su pretensión, sino el Acuerdo suscrito en 1992 entre la APAFIK, asociación profesional que aglutina a los fisioterapeutas y/o kinesiólogos, 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)".

No obstante, en atención al tema de su consulta, tenemos a bien señalarle que la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), de acuerdo al artículo 1 de la Ley 40 de 16 de noviembre de 1997, fue creada como una universidad oficial, que está constituida por sus autoridades docentes; personal administrativo; estudiantes y demás servidores públicos que integren las unidades docentes, de investigación, administrativas, regionales y de extensión, existentes o que se establezcan.

En concordancia con lo anterior, el artículo 12 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas de 12 de junio de 2008, aprobado por el Consejo Técnico de Administración, señala que está constituida por sus autoridades, profesores, estudiantes, administrativos y los demás servidores públicos que integren las unidades académicas, de docencia, de investigación, de extensión y servicios existentes o que se establezcan en el futuro.

De acuerdo con el artículo 8 del Estatuto Orgánico antes descrito, en la Universidad Especializada de las Américas se desarrollan como funciones académicas propias la docencia; la investigación, en sus diferentes niveles y aplicaciones; la extensión, en la transferencia y difusión del conocimiento; así como la prestación de servicios, con miras a dar respuesta a los problemas sociales con intervención educativa.

Por su parte, el artículo 86 del mismo instrumento normativo, señala que se establecerá un sistema docente con normas para el ingreso al mismo; normas y estímulos para el reconocimiento de los méritos académicos y aumento salarial; y normas para el egreso de la institución. El estamento administrativo estará constituido por todo el personal nombrado o contratado para el desempeño de labores administrativas, directivas o auxiliares, que tienen por objeto básico y fundamental apoyar y servir al desarrollo de las funciones de docencia, de investigación, de extensión y gestión de la Universidad (ver artículo 205 del Estatuto Orgánico).

Cabe señalar, además, que al tenor de los artículos 227, 228 y 230 del Estatuto Orgánico, la UDELAS deberá cumplir con la carrera administrativa universitaria conforme a las disposiciones legales vigentes o que se aprueben en el futuro y los integrantes de su planta

docente podrán ser clasificados como empleados permanentes, temporales y eventuales y los derechos y deberes de éstos serán establecidos en el Reglamento Interno del personal administrativo aprobado por el Consejo Administrativo.

Igualmente, el Estatuto Orgánico en cuanto a los centros, clínicas y los institutos como unidades académico administrativas, dispone lo siguiente:

“Artículo 83: Los Centros, las Clínicas y los Institutos serán unidades Académico – Administrativas con funciones y servicios especializados en áreas específicas. Su creación deberá ser evaluada y aprobada por los Consejos Académico y Administrativo. El respectivo reglamento señalará su organización y funciones.

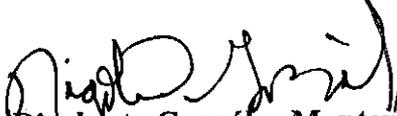
Artículo 84: Cada responsable de las estructuras académicas (de los Centros, las Clínicas y los Institutos), deberán ser profesionales que posean un título o grado de maestría o superior, en alguna de las áreas de la especialidad que se desarrollan en dichos Centros, Clínicas o Institutos”.

De acuerdo con las disposiciones a las cuales hemos hecho referencia, las cuales forman parte tanto de la Ley 40 de 1998 y del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, la misma está constituida por sus autoridades, profesores, estudiantes, administrativos y los demás servidores públicos que integren las unidades académicas, de docencia, de investigación, de extensión, centros, las clínicas, los institutos y servicios existentes o que se establezcan en el futuro.

Como consecuencia de lo antes expuesto, este Despacho es de la opinión que la institución deberá determinar en cada caso en particular las funciones que ejercen los profesionales de la salud, si los mismos se encuentran realizando funciones como personal docente se regirán por las normas establecidas en el Estatuto Orgánico para el ingreso, ascenso o egreso del estamento profesoral (Capítulo Quinto) o si se encuentran dentro del personal administrativo se regirán por las disposiciones legales vigentes o que se aprueben en el futuro, para la carrera administrativa universitaria (Capítulo Séptimo del Estatuto Orgánico). Si por el contrario, se encuentran ejerciendo sus funciones en los centros, clínicas o institutos en las áreas de su especialidad, entonces será de obligatorio cumplimiento para la Universidad la aplicación de los acuerdos celebrados en el año 2015 y publicados en la Gaceta Oficial N° 27,921 de 3 de diciembre de 2015; así como sus adendas complementarias publicadas en la Gaceta Oficial N° 27,939 de 31 de diciembre de 2015.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi aprecio y consideración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

