



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 26 de octubre de 2023  
Nota C-164-23

Magíster  
**Vivian L. Quintero Q.**  
Ciudad.

Ref.: Reconocimiento de beneficios salariales a funcionarios del IMELCF, conforme a lo establecido en la Adenda Complementaria de CONAGREPROTSA y la Resolución No. 3 de 21 de abril del 2022, de la Junta Técnica Nacional de Química.

Magíster Quintero:

Hacemos referencia a su nota S/N de 13 de octubre de 2023, recibida en esta Procuraduría en igual fecha, a través de la cual, eleva consulta a este Despacho, relacionada con el reconocimiento de beneficios salariales a funcionarios del Medicina Legal y Criminalística del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), conforme a lo establecido en la Adenda Complementaria de CONAGREPROTSA y la Resolución No. 3 de 21 de abril del 2022, de la Junta Técnica Nacional de Químicos, en los siguientes términos:

“...

*La consulta guarda relación con el derecho o no, que pueda yo tener respecto al ajuste salarial por reconocimiento de estudios superiores de maestría en Salud Ocupacional y Seguridad Industrial. Considerando que, inicie labores en el Instituto de Medicina Legal el 18 de octubre de 2010 y actualmente me desempeño como Regente Químico, responsable de la Oficina de Control y Fiscalización de Precursores y Sustancias Químicas, cumpliendo con mis funciones de acuerdo a lo establecido en la Resolución No. JD-023-2010, del 14 de julio de 2010...” (Lo subrayado es nuestro)*

Luego de leído el contenido de su escrito, se observa que el punto central del mismo, busca que este Despacho realice un análisis de los títulos o certificaciones académicas adjuntadas al mismo y se pronuncie si efectivamente, usted cumple con los requisitos necesarios para ser beneficiada con el ajuste salarial otorgado a los médicos y demás profesionales especializados del IMELCF, en atención a lo establecido en la Adenda Complementaria S/N de 29 de diciembre de 2015<sup>1</sup>, denominada “Adenda Complementaria a los Acuerdos 2015 entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM representando a los

---

<sup>1</sup> Publicada en Gaceta Oficial No.27939 de 31 de diciembre de 2015.

*profesionales de la salud al servicio del Estado y la comisión de alto nivel conformada por el MINSA y la Caja de Seguro Social”; y la Resolución No.3 de 21 de abril del 2022.*

Al respecto, primeramente debo señalar, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, supuesto que no se configura en el caso que nos ocupa, toda vez que lo que se solicita, guarde relación con una facultad que compete de manera privativa, al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Aunado a ello, he de manifestarle que el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, señala que corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera *jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto*, presupuestos que tampoco se configuran en el caso que nos ocupa.

Bajo este escenario, no le es dable a esta Procuraduría de la Administración, emitir un criterio de fondo en los términos solicitados, teniendo en cuenta que ello constituiría un pronunciamiento prejudicial, que iría más allá de los límites que nos impone la Ley.

No obstante, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la referida Ley 38 de 2000, nos permitimos brindarle una orientación, aclarando que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de este Despacho.

**I. La Ley No.45 de 7 de agosto de 2001, “Que reglamenta el ejercicio de la profesión del químico”**

Tal como señaláramos en consulta anterior<sup>2</sup>, a través de esta Ley se reglamentó el ejercicio de la profesión del Químico, como una profesión que se podrá ejercer libremente en todo el territorio de la República y sujeta a las disposiciones contenidas en la misma.

En este sentido, la norma citada señala que se entenderá como Químico al profesional que realiza experimentos, ensayos y análisis de materia viva e inerte, con el fin de probar, elaborar, transformar o perfeccionar materiales y productos, realiza investigaciones, elabora metodología y técnicas a fin de profundizar en las propiedades químicas y físicas de las sustancias, así como para controlar o desarrollar procedimientos industriales de fabricación<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Nota C-159-23 de 20 de octubre de 2023.

<sup>3</sup> Cfr. Artículo 2 de la Ley No.45 de 2001.

Aunado a ello, reconoce como profesionales Químicos, a todo aquel que realice actividades en cualquiera de sus especialidades y áreas<sup>4</sup>, tales como:

- a) Química Orgánica, Química Inorgánica, Química Física, Química Analítica, Bioquímica, Química Ambiental, Geoquímica, entre otros.
- b) Industria química de generación: Agroquímica, Química de Alimentos, Petroquímica, minería, textiles, papel, entre otras.
- c) Industria química de transformación: plásticos, pinturas, cementos, polímeros, entre otras.
- d) Docencia en todos los niveles e investigación en Química.
- e) Comercialización y venta técnica en Química Industrial.

Como bien se observa, la profesión del Químico, es una carrera que conjuga una sólida formación científica y tecnológica, sustentada en el estudio especializado de la materia, su estructura, transformaciones y relaciones, con la finalidad de crear un nuevo producto o modificar los ya existentes, así como elaborar y aplicar las normas de calidad para éstos.

Con referencia a lo anterior, es preciso hacer referencia a los artículos 4 y 11 de esta Ley, habida cuenta que establecen de manera respectiva cuáles son las funciones y los requisitos necesarios para ejercer la profesión de Químico, así como cualquiera de sus especialidades. Veamos:

***“Artículo 4. Las funciones de los profesionales Químicos son:***

1. *Promover el control de calidad y el desarrollo de nuevos productos y procesos, en especial dentro de la industria química.*
2. *Velar por que durante el desarrollo de sus funciones, éstas se realicen dentro de las normas de seguridad industrial y ambiental establecidas.*
3. *Efectuar ensayos y análisis químicos puros, para el control de calidad y de los procedimientos de fabricación de productos químicos.*
4. *Desarrollar métodos y técnicas de análisis químicos.*
5. *Llevar a cabo investigaciones para incrementar el conocimiento científico en el campo de la Química.*
6. *Realizar investigaciones básicas y aplicadas, y efectuar estudios para probar, elaborar, perfeccionar materiales, productos y procedimientos industriales de fabricación.*
7. *Practicar y desarrollar la enseñanza de la Química en todos los niveles”*

***“Artículo 11. Para ejercer la profesión de Químico y cualquiera de sus especialidades, se deberán reunir los siguientes requisitos:***

---

<sup>4</sup> Cfr. Artículo 3 ibidem.

1. *Ser panameño por nacimiento o naturalización.*
2. *Haber obtenido el título de Licenciatura, Maestría o Doctorado en Química o en alguna de sus especialidades, expedido por la Universidad de Panamá u otra universidad aprobada oficialmente dentro del territorio nacional, o en alguna universidad extranjera, previo reconocimiento de dicho título por la Universidad de Panamá.*
3. *Tener el certificado de idoneidad debidamente expedido por la Junta Técnica Nacional de Química.”*

Ahora bien, sobre la base de las consideraciones anteriores, resulta oportuno igualmente observar el alcance de las competencias que tiene su ente regulador (*Junta Técnica Nacional de Química*), mismas que de acuerdo con el artículo 7 de la referida Ley No.45 de 2001, son entre otras, las siguientes:

***“Artículo 7. La Junta Técnica Nacional de Química, tendrá las siguientes funciones:***

1. ...
2. *Velar por el estricto cumplimiento de esta Ley.*
3. *Expedir el certificado de idoneidad para ejercer la profesión de Químico, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y el reglamento de la Junta Técnica.*
4. *Asesorar a los organismos e instituciones públicas y privadas en asuntos relativos a la Química.*
5. *Hacer recomendaciones para el mejor desempeño, ejercicio, desarrollo de la profesión, así como para la creación, clasificación y nomenclatura de cargos, salarios, ascensos y reconocimientos por los años de servicio, los estudios, que se efectúen para tales fines se realizarán de común acuerdo con el Colegio Panameño de Químicos*
6. ...”.

Se desprende del artículo transcrito que, dentro de las funciones que ostenta la Junta Técnica Nacional de Química, están las de expedir el certificado de idoneidad para ejercer la profesión de Químico, y hacer recomendaciones para el mejor desempeño, ejercicio, desarrollo de la profesión, así como para la creación, clasificación y nomenclatura de cargos, salarios, ascensos y reconocimientos por los años de servicio y los estudios.

Aunado a ello, a través de esta Ley se crea igualmente el Colegio Panameño de Químicos (COPAQUI) que, con la Junta Técnica Nacional de Química, será el encargado de velar por el ejercicio de la profesión de Químico y sus especialidades en todo el país<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. Artículo 24 ibídem.

II. De la Resolución No.3 de 21 de abril del 2022, emitida por la Junta Técnica Nacional de Química.

Esta disposición fue dictada y/o establecida por la Junta Técnica Nacional de Química, con la finalidad de homologar para fines salariales, los títulos concedidos a nivel de estudios de post grado, maestrías y doctorados que no son especialidades, ni afines a la Química, pero que son exigidos a estos profesionales para el buen desempeño de las funciones, y que, además tengan como requisito el perfil de un químico idóneo, expedido por las Universidades panameñas y extranjeras debidamente avaladas por la Universidad de Panamá, tal y como se estableció en los artículos segundo y cuarto de dicha resolución. Veamos:

***“SEGUNDO: Conceder a través de un Certificado un número de registro único del post grado, maestrías y doctorados que no son de especialidades, ni afines a la Química, pero que son exigidos y/o necesarios para ejercer las funciones en su puesto de trabajo” (La negrita es nuestra).***

***“CUARTO: El certificado con número de registro único del post grado, maestrías y doctorados que no son de especialidades, ni afines a la Química pero que son exigidos y/o necesarios para ejercer las funciones en su puesto de trabajo, no es un certificado de idoneidad para ejercer en el territorio nacional” (Lo destacado es nuestro).***

De ahí queda claro que, el certificado con número de registro único de post grado, maestrías y doctorados, la Junta Técnica Nacional de Química al que hace referencia la citada Resolución No. 3 de 21 de abril de 2022, solo tiene la función de homologar para el tema del ajuste salarial aquellos estudios superiores y especialidades que no necesariamente son afines al ejercicio de la profesión de la Química, pero que son requeridos para el ejercicio de las funciones; siendo este un instrumento completamente separado de la idoneidad para ejercer, emitida por la Junta Técnica Nacional de Química.

En consecuencia, cobra relevancia lo establecido en el artículo tercero de dicha Resolución, cuando señala lo siguiente:

***“TERCERO: El Certificado con número de registro único del post grado, maestrías y doctorados que no son de especialidades, ni afines a la Química pero que son exigidos y/o necesarios para ejercer las funciones en su puesto de trabajo, sólo podrá ser utilizado para los fines de incremento de acuerdo a la escala salarial de CONAGREPROTSA para la categoría y nivel que el profesional haya alcanzado” (Lo destacado es nuestro).***

De lo anterior, resulta evidente que el Certificado con número de registro único del post grado, maestrías y doctorados que no son de especialidades, ni afines a la Química “sólo

podrá ser utilizado para los fines de incremento de acuerdo a la escala salarial de CONAGREPROTSA para la categoría y nivel que el profesional haya alcanzado”, y no como una idoneidad para ejercer la profesión.

Por otro lado, no podemos pasar por alto que la idoneidad para el ejercicio de la profesión del Químico, es otorgada por la Junta Técnica Nacional de Química, luego de culminado los estudios afines a la carrera y según la cual una persona, cuenta con la suficiente competencia tanto a nivel de conocimientos como de experiencia, para ejercer una profesión o cargo determinado.

Ante tales circunstancias, los títulos de post grado, maestrías y doctorados, aun cuando estos no sean especialidades ni afines a la química, dicha Junta Técnica los considera necesarios para el ejercicio de sus funciones en su puesto de trabajo; por lo tanto, se puede entender que son documentos que deberían ser reconocidos para los fines de incremento salarial de acuerdo a lo establecido en la Adenda Complementaria S/N de 29 de diciembre de 2015, entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM representando a los profesionales de la salud al servicio del Estado y la comisión de alto nivel conformada por el MINSa y la Caja de Seguro Social, que señala lo siguiente:

*“SEGUNDO: El Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social se comprometen a conformar, a mayo de 2016, una Comisión Interdisciplinaria con la participación de la Secretaría General del Ministerio de Salud, la Dirección Ejecutiva Nacional de Servicios y Prestaciones en Salud de la Caja de Seguro Social y por la otra parte la regencia de nivel profesional de las disciplinas y los gremios profesionales del sector salud para el tratamiento de temas técnico-administrativos, priorización de necesidades, homologación de cargos (puestos ocupacionales básicos o generales, especiales y jefaturas), reordenamiento de los niveles profesionales, técnicos y soporte asistencial, que subsanen los perfiles de entrada al sistema de salud de todos estos grupos ocupacionales, tomando en cuenta los siguientes criterios:*

- a. Evidencia académica (Título y Créditos)*
- b. Perfil Ocupacional*
- c. **Manual de Cargos tomando en cuenta sus tareas, actividades y funciones.***
- d. Competencias, nivel de responsabilidad y riesgo ocupacional.*

....

**Grado 7 o Nivel Profesional con Maestría:** *Son licenciados con requisitos basados en sus normativas, entre ellas: idoneidad para el libre ejercicio profesional, título de maestría, idoneidad otorgada para el ejercicio de este grado será por el Consejo Técnico de Salud Pública o el ente competente. Además, debe ejercer la maestría de especialidad en campo o área de trabajo entre otros requisitos.*

*...” (Lo subrayado es nuestro)*

De lo anterior se desprende que, para obtener el ajuste salarial contemplado en la Adenda S/N de 29 de diciembre de 2015 (**Grado 7 o Nivel Profesional con Maestría**), debe cumplir una serie de requisitos, tales como:

- Poseer idoneidad para el libre ejercicio profesional.
- Haber obtenido título de maestría.
- Que la idoneidad para el ejercicio del grado correspondiente sea otorgada por el Consejo Técnico de Salud Pública o el ente competente.
- El deber de ejercer la maestría de especialidad en campo o área de trabajo entre otros requisitos.

En el caso en particular de los profesionales de la química, los estudios superiores que no guardan relación con la profesión, pero que son exigidos para el ejercicio de sus funciones, fueron avalados por la Junta Técnica Nacional de Química (*ente competente*), mediante la ya citada Resolución No.3 de 2022, con la finalidad de llevarlos a una mejor escala salarial al poder ser empleados y/o utilizados, para los fines de incremento de acuerdo a la escala salarial de la Adenda Complementaria S/N de 29 de diciembre de 2015, para la categoría y nivel que el profesional haya alcanzado.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/cr/mabc  
C-164-23