



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de marzo de 2016
C-26-16

Doctor
Humberto Mas Calzadilla
Director General
Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses
E. S. D.

Señor Director:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su oficio IMELCF-DG/SRH-040-16, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría si debe el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses aplicar exclusivamente a los médicos que laboran en esta entidad el beneficio salarial adoptado por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social mediante Resolución No 47,016-2012 de 13 de septiembre de 2012, y por el Ministerio de Salud, mediante Resolución Administrativa No. 366 de 6 de mayo de 2013, para los funcionarios de salud, administrativos y aquellos que laboraban en patronatos en los años 2012 y 2013.

Para dar respuesta a su pregunta, es preciso indicar que la Resolución No. 47,016-2012- J.D. de 13 de diciembre de 2012, fue emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social en uso de sus facultades legales y a solicitud del Director General de la institución, con el fin de aprobar un gasto de hasta B/5,228,675.00, para viabilizar los fondos necesarios para un aumento general de salario (previo cumplimiento de los requisitos legales), a los 24,447 funcionarios administrativos y de salud que a la fecha laboraban en la Caja de Seguro Social, con fundamento en el numeral 14 del artículo 28 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que faculta a la Junta Directiva, para aprobar la estructura de cargos y de salarios, aplicables a los funcionarios de la institución, debidamente presentada y sustentada por la Dirección General. Posteriormente mediante Resolución No.2230-2012-D-G, el Director General, resuelve aprobar los criterios para el pago de ese aumento salarial antes indicado, el cual se aplicará a cada empleado, conforme a su salario, es decir tanto para los profesionales del sector salud como para los administrativos.

Al año siguiente el Ministerio de Salud, a través de la Resolución No.366 de 6 de mayo de 2013, decidió hacer extensivo al recurso humano que presta servicios en sus instalaciones, (personal de salud, administrativos y de los patronatos) el Aumento General de Sueldo previamente conferido por la Caja de Seguro Social a sus funcionarios, mediante la Resolución No. 47,016-2012-J.D, estableciendo en sus ordinales primero y segundo (párrafo 2), lo siguiente:

“PRIMERO: APROBAR un aumento general de salario en el Ministerio de Salud para los funcionarios de salud, administrativos y aquellos que laboran en Patronatos.....”

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

“SEGUNDO: ESTABLECER los criterios que regirán el aumento general de salario aprobado en la presente Resolución, en los siguientes términos:

(...) • Que a los funcionarios de salud, administrativos y aquellos que laboran en Patronatos del Ministerio de Salud, se les aplicará un aumento porcentual de salario establecido en el artículo primero de la presente resolución” (la negrilla es nuestra)

En el caso de los médicos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el artículo 24 de la Ley 50 de 13 de diciembre de 2006, es del tenor siguiente:

“Artículo 24. Los regímenes salariales y prestacionales, de carrera, disciplinarios, de inhabilidades e incompatibilidades, presupuestales y de contratación de servicios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, seguirán los lineamientos definidos en el Reglamento del Cuerpo Orgánico de Médicos Forenses de Panamá y en las demás normas aplicables a los servidores del Ministerio Público.

En el establecimiento del régimen salarial de los médicos forenses y de los demás profesionales del Instituto, se deberá contemplar el pago de un sobresueldo equivalente al cincuenta (50%) del salario básico en cada categoría, por la dedicación exclusiva y a tiempo completo como funcionario del Ministerio Público.

En el caso de los médicos, se deberán contemplar los demás beneficios salariales de los médicos del sector salud. ...”. (subrayado y resaltado nuestro).

En relación a los “demás” beneficios salariales reconocidos por el ordenamiento jurídico panameño de los médicos del sector salud, es pertinente señalar que los acuerdos o convenios colectivos que fijan condiciones o derechos mínimos laborales para los médicos, enfermeras y profesionales afines que laboran en el sector público, han sido objeto de reconocimiento por la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, en sentencia de 15 de marzo de 2002, señaló lo siguiente:

“(...)

El asunto contencioso en manos reviste una especialidad muy particular toda vez que prima facie se advierte la confluencia de **diversos pactos celebrados entre ciertos profesionales de la salud organizados gremialmente o constituidos en asociaciones, las entidades públicas en las cuales prestan sus servicios aquellos y las dependencias oficiales encargadas de la rama financiera en el Órgano Ejecutivo**, lo que impele a la Sala a **analizar el fenómeno de los convenios o acuerdos colectivos, es decir, aquellos que fijan condiciones o derechos mínimos laborales para los trabajadores y obligaciones en el sector público y las delimitaciones que para el presente asunto ello supone**

(...)

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 cuestionamiento que asalta al intelecto es cuál de esas regulaciones contractuales debe aplicarse en el caso que involucra hoy día a la demandante Dania Juana Landau de Lokee, toda vez que, curiosamente, la Ley 47 de 1984, que reglamenta el ejercicio de la profesión de fisioterapeuta y/o kinesiólogo contiene normas limitadas e imprecisas sobre escalafón de las referidas profesiones, vacío que se contrapone a la jurisprudencia de la Sala basada en lo previsto en la Constitución de la República (Art. 297) según la cual los derechos y deberes de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones cesantía y jubilaciones serán determinados por Ley. Urge suplir esa laguna legal para que en cualquier caso similar al presente que se genere en el futuro en el IPHE sea dilucidado mediante normas legales expresas como ordena la Constitución.

A la interrogante en mención se agrega la aplicabilidad o no de la Resolución No. 94 de 2 de agosto de 1985 (fojas 7-9), emitida por el máximo órgano de gobierno del IPHE, o sea, su Patronato, **que prácticamente prohija u homologa para esa dependencia de educación especial el Acuerdo de 7 de mayo de 1985 en lo atinente a los "beneficios salariales" alcanzados por los colegas de la Caja de Seguro Social.** Esta Resolución adopta tales beneficios en forma genérica para "Psicólogos y otros profesionales y técnicos de los Equipos Multidisciplinarios del I.P.H.E.", **sin embargo, ello estaba condicionado como bien lo anota la institución demandada, a la sujeción de los aspirantes a un instrumento de evaluación del desempeño para el sector público; además que, dicho reconocimiento salarial, no tendrían efecto retroactivo y su pago dependería de la partida presupuestaria que se creara para sufragar esa deuda pública.**

A juicio de la Sala, la Resolución No. 94 no le es aplicable a la señora Landau de Lokee, ni el Acuerdo AMOACSS-Caja de Seguro Social de 1985, porque en primer lugar, si bien ella es una profesional que participa de los equipos multidisciplinarios del IPHE, en autos no consta que haya sido objeto de evaluación del desempeño en el cargo, requisito que se extrae del inciso a), artículo 4, parte dispositiva de ese acto administrativo para poder gozar de la equiparación salarial propia de los trabajadores de la salud de la Caja de Seguro Social, consiguientemente, esa condición suspensiva no se cumplió. **Igualmente, ese acto no tiene fuerza de Ley por tanto no puede**

afectar el presupuesto de la institución; esta materia es regulada por la Ley de Presupuesto General del Estado, que prevé los mecanismos y trámites para tales efectos.

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.

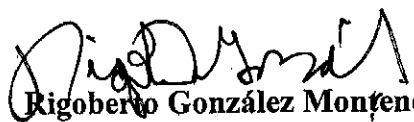
...

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). ”

De lo antes expuesto, puede entonces inferirse que a los médicos al servicio del Estado, se les ha reconocido igualdad de condiciones salariales y en materia de sobresueldos, a través de los mencionados acuerdos oficiales, y son estos instrumentos jurídicos, el marco de referencia utilizado para suscribir nuevos acuerdos aplicables al sector.

En virtud de las consideraciones expuestas, este Despacho es del criterio que solamente los médicos que laboran en el Instituto de Medicina legal y Ciencias Forenses, tendrán derecho a gozar, tal como lo dispone el artículo 24 de la Ley 50 de 2006, de los beneficios salariales del sector salud que han sido logrados en virtud de los acuerdos suscritos por estos profesionales con el Gobierno Nacional; no obstante, es pertinente aclarar que el aumento general contemplado tanto en la Resolución No 47,016-2012 de 13 de septiembre de 2012, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, como por la Resolución Administrativa No. 366 de 6 de mayo de 2013, del Ministerio de Salud, fue otorgado únicamente para beneficiar a los servidores públicos de esas dos entidades, en atención a las facultades legales que ostentan ambas instituciones públicas, para aprobar su estructura de cargos y de salarios; para lo cual, además, fijaron parámetros y cumplieron con la Ley de Presupuesto vigente al momento de su emisión.

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


Rigoberto González Montenegro
 Procurador de la Administración

RGM/

