



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 8 de abril de 2016  
C-38-16

Licenciado  
Axel I. Villalobos C.  
Director General  
Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá  
E. S. D.

Señor Director General:

Con fundamento en lo establecido en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a la nota 990-12-2015, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría referente a la solicitud que presentara la Asociación Panameña de Médicos Veterinarios, a fin de que el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá homologue sus condiciones laborales a las contempladas en los acuerdos firmados entre la Coordinadora Nacional de Gremios, Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL).

Por lo que corresponde de manera particular al instrumento sobre 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 acordaron 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 concluirse 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, han 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)....

...

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).” (El subrayado es nuestro)

En cuanto a la medicina veterinaria, la Ley 3 de 24 de febrero de 1983, por la cual se dictan medidas sobre el ejercicio de la medicina veterinaria en el territorio nacional, señala que para su libre ejercicio, se requiere ser ciudadano panameño, poseer diploma de médico veterinario, expedido por una Universidad aprobada por el Consejo Nacional de Medicina Veterinaria; haber obtenido el certificado de idoneidad y estar inscrito en el **registro de profesionales médicos y afines del Consejo Técnico de Salud**. En igual sentido, la Ley 5 de 24 de febrero de 1984, **por la cual se crea el escalafón para todos los médicos veterinarios que laboran en el país**, indica que se hace necesario que el profesional, haya obtenido su certificado de idoneidad expedido por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud, indicando además en su artículo 3, lo siguiente:

“ Artículo 3. **El escalafón se fija en base a los años de servicios al Estado**; los cuales garantizarán a los médicos veterinarios en la medida que se presten en condiciones de competencia, lealtad y moralidad.

El Escalafón se regirá por las siguientes reglas:

...

II. El escalafón de los Médicos Veterinarios consta de categorías. Las categorías representan años de servicio e indican la posición del médico Veterinario dentro del Escalafón.

Las categorías también indican posiciones de acuerdo al mejoramiento académico y experiencia profesional, y serán reglamentadas por las instituciones.

...”

El Decreto 168 de 6 de octubre de 2014, emitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, aprobó los reglamentos requeridos para un ajuste en la escala salarial para los médicos veterinarios establecidos y regulados por la Ley 5 de 24 de febrero de 1984, es decir, para los médicos veterinarios que laboran al servicio del Estado, la cual entró a regir a partir de enero de 2016 y de acuerdo a la cual, cada institución u organismo realizará su previsión presupuestaria para la ejecución de dichos ajustes ( ver artículo 289 de la Ley 69 de 24 de noviembre de 2015 por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2016).


Aunado a lo anterior, mediante el Acuerdo de 16 de noviembre de 2015, celebrado 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 Medica Negociadora Nacional, se pactaron ajustes salariales a los médicos y odontólogos de las instituciones involucradas en el sistema público de salud, incluyendo en su artículo segundo a los médicos veterinarios.

El artículo segundo de dicho acuerdo señala que “ los médicos veterinarios, una vez cumplidos los términos del Decreto Ejecutivo 168 de 6 de octubre de 2014, se homologaran en los términos del presente acuerdo”; para lo cual se conformará una comisión integrada por MINSA, MIDA, COMENENAL y Colegio Médico Veterinario para que establezcan los mecanismos para tal fin.

En virtud de las consideraciones expuestas, este Despacho es del criterio que los médicos veterinarios que laboran en el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá tienen derecho, al tenor de los acuerdos suscritos por estos profesionales con el Gobierno Nacional, al reconocimiento de los ajustes salariales, los cuales para los años 2016 y 2017, serán de conformidad con el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 168 de 6 de octubre de 2014 y una vez cumplido este plazo; tendrán derecho a ser homologados a la escala salarial de los médicos y odontólogos establecida en el Acuerdo de 16 de noviembre de 2015, siempre y cuando se hayan creado los mecanismos para tal fin, como se indica en el artículo segundo del mismo.

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

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración  
RGM/au

