



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 29 de abril de 2019
C-032-19

Magister

Lizbeth Campillo H.

Presidenta del Colegio Nacional de
Laboratoristas Clínicos de Panamá (CONALAC)
Ciudad:

Ref.: Norma aplicable a los ascensos de categoría de los laboratoristas clínicos que obtengan un título de grado (maestría o doctorado) y si los ascensos concedidos pueden ser revocados, desconocidos o desmejorados, si el funcionario dejase de ejercer en su área de especialización.

Señora Presidenta:

Damos respuesta a su **Nota/006 de 30 de enero de 2019**, recibida en este Despacho en esa misma fecha, mediante la cual nos eleva consulta respecto a la aplicación del artículo 17 del Decreto Ejecutivo N° 259 de 9 de octubre de 1978, por el cual se reglamenta el escalafón para los Laboratoristas Clínicos, Asistentes y Auxiliares de Laboratorios Clínicos del Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social y Patronatos, y la Adenda S/N de 29 de diciembre de 2015, complementaria a los Acuerdos del año 2015 entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM y la Comisión de Alto Nivel conformada por el MINSAL y la Caja de Seguro Social.

En virtud de lo planteado en el párrafo que antecede, se nos formulan las siguientes interrogantes:

- “1. ¿Qué norma es aplicable a los Laboratoristas Clínicos, que obtengan un grado de maestría y doctorado, posterior de la promulgación del acuerdo complementario a los acuerdos del 2015, para ubicarlo en el escalafón correspondiente? Es decir, se aplicaría lo contemplado en el artículo 17 del Decreto Ejecutivo 259 de 1978, que establece la ubicación en la categoría inmediatamente superior a la que corresponda (forma vertical) y que no requiere ejercerla o por el contrario, se le aplicaría solamente el acuerdo complementario, que reguló una escala salarial para los niveles 6 (grado profesional con post grado o especialidad), nivel 7 (grado profesional con maestría) y nivel 8 (grado profesional con doctorado) y que agregó que para obtener este derecho, adicional de los requisitos propios de la profesión se requiere ejercerla en el campo de área de trabajo (forma horizontal).
- “2. En el evento que un Laboratorista Clínico ya se le haya otorgado la categoría correspondiente por haber obtenido un grado profesional, sea post grado, maestría o doctorado, y por cualquier motivo deja de ejercerla en el área de trabajo, se le

dejaría en categoría obtenida, y de ser así, tendría derechos a los siguientes cambios de categoría o se le ubica en la categoría inferior (nivel profesional de licenciatura).?”

“3. Es considerado un doble beneficio, aplicar la escala salarial unificada en el acuerdo complementario de 2015, y la aplicación del Decreto Ejecutivo 259 de 1978, que da derecho a ubicar en una categoría inmediatamente superior a la que le corresponda (forma vertical).”

Con relación a lo consultado, debo expresarle que de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, orgánica de la Procuraduría de la Administración, el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejeros jurídicos, está limitado a los **servidores públicos administrativos** que consultaren nuestro parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto; situación que no se da en el caso específico que nos ocupa, pues quien consulta, actúa en su condición de representante legal de una organización gremial.

No obstante, siendo que entre nuestras atribuciones legales está la misión de brindar orientación al ciudadano, nos permitimos indicarle las disposiciones legales y reglamentarias que guardan relación con el tema objeto de su consulta, e igualmente, referirle a los criterios jurisprudenciales y opiniones previamente vertidas por esta Procuraduría sobre el particular.

En el sentido anotado, con relación a su primera y tercera interrogantes, debemos señalar que el Decreto Ejecutivo N° 259 de 9 de octubre de 1979, “Por el cual se reglamenta el escalafón para los laboratoristas clínicos, asistentes y auxiliares de laboratorios clínicos del Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social y patronatos”, establece en su artículo 10 la clasificación y escala de sueldos de los laboratoristas clínicos profesionales, en los siguientes términos:

“**ARTÍCULO 10°:** El tercer nivel que corresponde a los Laboratoristas Clínicos Profesionales tendrán la siguiente clasificación y escala de sueldos.

<u>NIVEL III</u>	<u>CATEGORÍA</u>	
Laboratorista Clínico	I	B/475.00
Laboratorista Clínico	II	550.00
Laboratorista Clínico	III	600.00
Laboratorista Clínico	IV	650.00
Laboratorista Clínico	V	700.00
Laboratorista Clínico	VI	750.00
Laboratorista Clínico	VII	800.00
Laboratorista Clínico	VIII	850.00
Laboratorista Clínico	IX	900.00”

El citado Decreto Ejecutivo igualmente señala que los laboratoristas clínicos serán promovidos de manera automática a la categoría inmediatamente superior con el salario equivalente al respectivo nivel que ha escalado, una vez cumplidos tres años consecutivos de servicio en el respectivo nivel, y determina que el laboratorista clínico que obtenga un

grado de maestría o doctorado en laboratorio clínico, será ubicado en la categoría inmediatamente superior a la que corresponda. (Ver artículos 13 y 17).

Por otra parte, en el marco del Acuerdo S/N de 28 de julio de 2015¹, suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los laboratoristas al servicio del Estado, agremiados dentro del Colegio Nacional de Laboratoristas Clínicos de Panamá (CONALAC), se pactaron incrementos en las escalas salariales de dichos funcionarios, quedando reemplazada la escala salarial existente (la establecida en el Decreto N°259 de 1979) y en su lugar se aplicaría la acordada y ratificada en dicho acuerdo.²

Sin embargo, la Adenda S/N de 29 de diciembre de 2015³, complementaria a los acuerdos suscritos ese mismo año entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE y CONALFARM, representando a los profesionales de la salud al servicio del Estado y la Comisión de Alto Nivel conformada por el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, modificó todas las cláusulas de los acuerdos de 2015, que en materia de *escala salarial*, pago de turnos y jornadas extraordinarias fuesen contrarias a dicha adenda (Ver artículo DÉCIMO SEXTO).

En cuanto a la aplicación de las escalas salariales, en su artículo SEGUNDO, dicha Adenda complementaria, tomando como guía el perfil de grados que rige para CONAGREPROTSA, contenida en la nota de 26 de agosto de 2015 (documento de referencia para la mesa económica de la negociación MINSAL, CSS y CONAGREPROTSA) dispone lo siguiente, con respecto a los grados 6 (nivel profesional con post grado o especialista), 7 (nivel profesional con maestría) y 8 (nivel profesional con doctorado), a los cuales se refiere su consulta:

“(…)

Grado 6 o Nivel Profesional con post grado o Especialista: Son licenciados con requisitos basados en sus normativas, entre ellas: idoneidad para el libre ejercicio profesional, título de postgrado o especialidad, idoneidad otorgada para el ejercicio de este grado será por el Consejo Técnico de Salud Pública o el ente competente. **Además, debe ejercer la especialidad en el campo o área de trabajo entre otros requisitos.**

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 otorgada por el Consejo Técnico de Salud Pública o el ente competente. **Además, debe ejercer la maestría de especialidad en el campo o área de trabajo entre otros requisitos.**

Grado 8 o Nivel Profesional con Doctorado: 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

¹ Debidamente Publicado en la Gaceta Oficial N° 27,921 de 3 de diciembre de 2015.

² Cfr. Artículos segundo y cuarto del Acuerdo de 28 de julio de 2015, sobre incrementos en las escalas salariales.

³ Debidamente Publicado en la Gaceta Oficial N°29,939 de 31 de diciembre de 2015.

ente competente. Además, debe ejercer el doctorado de especialidad en el campo o área de trabajo entre otros requisitos.

(...)

En el caso de CONALAC, AFASE, CONALFARM y los profesionales aglutinados en CONAGREPROTSA cuyas leyes hagan referencia a estructuras por niveles, inclusive aquellos que puedan cambiar mediante sus leyes, se le aplicará conforme a la presente adenda.

Parágrafo: Se respetarán las clasificaciones adquiridas a través de los diferentes acuerdos de los respectivos gremios y organizaciones con anterioridad a la presente adenda.” (Resaltado del Despacho).

En lo que toca a la unificación de las escalas salariales, en su artículo SÉPTIMO, la Adenda complementaria en comento, dispone lo que a continuación se cita:

“SEPTIMO: Todas las partes acuerdan mantener unificadas las escalas del nivel profesional y especializado a partir de la primera quincena de enero del año 2017. Se hará efectivo un ajuste para el grado 5.6.7 y 8 y/o equivalente según normativas de los profesionales abajo firmantes y de acuerdo a los siguientes cuadros.

INCREMENTO POR ETAPA O CATEGORÍA DEL I AL IX CADA TRES AÑOS Y REPRESENTANDO LA ANTIGÜEDAD DEL FUNCIONARIO, SUS LEYES Y ACUERDOS.									
GRADOS/NIVEL	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
5 o Nivel Básico/General	1285	1460	1635	1810	1995	2180	2380	2580	2780
Cambio		175	175	175	185	185	200	200	200
6 o Nivel Profesional con Especialización	1430	1605	1780	1955	2140	2325	2525	2725	2925
Cambio		175	175	175	185	185	200	200	200
7 o Nivel Profesional con Maestría	1617	1792	1967	2142	2327	2512	2712	2912	3112
Cambio		175	175	175	185	185	200	200	200
8 o Nivel Profesional con Doctorado	1883	2058	2233	2408	2593	2778	2978	3178	3378
Cambio		175	175	175	185	185	200	200	200

Los grados 5.6.7 y 8 o niveles recibirán 6% en bienales a partir del segundo año de la novena etapa o categoría de forma indefinida.

(...).” (Resaltado del Despacho).

Cabe agregar que mediante Fe de Errata de 8 de enero de 2016, publicada en la Gaceta Oficial N° 27944-A, se corrigió la fecha a partir de la cual entró a regir la aludida escala salarial unificada, en los siguientes términos:

“FE DE ERRATA

PARA CORREGIR ERROR INVOLUNTARIO EN LA ADENDA S/N DE 29 DE DICIEMBRE DE 2015, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL 27939 DE 31 DE DICIEMBRE DE 2015. EN EL ARTÍCULO SÉPTIMO DONDE DICE:....A PARTIR DE LA PRIMERA

QUINCENA DE ENERO DEL AÑO 2017. DEBE DECIR:....A PARTIR DE LA PRIMERA QUINCENA DE ENERO DEL AÑO 2018. DE IGUAL MODO EN EL ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO DONDE DICE: CLONAGREPROTSA DEBE DECIR: CONAGREPROTSA.” (Resaltado y subrayado del Despacho)

Habiéndose abordado el marco jurídico aplicable al tema objeto de su primera y tercera interrogante, es pertinente referirnos a la jurisprudencia contenciosa administrativa proferida por la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a la validez de los acuerdos gremiales que fijan condiciones o derechos mínimos laborales para los profesionales de la salud, al servicio del Estado; así como a las opiniones vertidas por este Despacho, en lo concerniente a la interpretación y aplicación de los mismos, particularmente, del Acuerdo de 13 de octubre de 2015⁴.

En el sentido anotado, resulta preciso indicar que la validez de estos acuerdos o convenios colectivos, fue reconocida por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 15 de marzo de 2002, pronunciamiento que en su parte medular señala lo siguiente:

“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. En 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.

...
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 base que corresponde a la categoría VIII, grado 9, es de B/1,095.00 (Fojas 168, 169, 248)”

Con fundamento en el citado fallo, mediante la nota N° C-09-17, esta Procuraduría opinó que dicho pronunciamiento judicial reconoce la existencia de las negociaciones colectivas de los trabajadores del sector público, la validez legal a los acuerdos, y en cierta medida, los asimila a las convenciones colectivas que celebran los trabajadores del sector privado con sus patronos; por lo que, citando al autor Alfredo Montoya Melgar, precisamos que estos acuerdos gremiales revisten una naturaleza mixta o compuesta, por cuanto “(...) es un instituto jurídico nacido para ser aplicado en el doble sentido a que responde su híbrida y peculiar naturaleza: aplicado como pacto, por los propios sujetos contratantes en lo que refiere al compromiso obligacional por ellos contraído, y aplicado como una norma a los destinatarios -trabajadores y empresarios- incluidos en el ámbito de aplicación del convenio.”⁵

⁴ Debidamente Publicado en la Gaceta Oficial N° 27,927 de 3 de diciembre de 2015.

⁵ Montoya Melgar, Alfredo, “La interpretación del Convenio Colectivo. (Apuntes de Derecho Comparado)”, citado por la Procuraduría de la Administración en la nota N° C-09-17, de 24 de enero de 2017.

Con respecto al Acuerdo de 13 de octubre de 2015, en esa oportunidad entre otras cosas señalamos: “(...) a nuestro juicio, la interpretación del mismo debe realizarse combinando los criterios hermenéuticos propios de la interpretación de la ley (Capítulo III del Título Preliminar del Código Civil, artículos 9 al 34), con los atinentes a la interpretación del contrato (Capítulos IV, del Título II, del Libro IV del Código Civil, artículos del 1132 al 1140)”. Asimismo, indicamos que a los profesionales y técnicos de la salud (en ese caso particular, al servicio del Cuerpo de Bomberos de la República Panamá), “(...) les serán aplicables las normas del sector salud, en cuanto a su condición y prerrogativas laborales, es decir que para ellos la normativa especial aplicable son las leyes, decretos ejecutivos, resoluciones, acuerdos y sus adendas y demás normativas que rijan el ejercicio de cada uno de los profesionales y técnicos de la salud que laboren en la institución (...)” y que “(...) al reconocerle la jurisprudencia validez legal a los acuerdos y asimilarlos con las convenciones colectivas que celebran los trabajadores del sector privado con sus patronos, los mismos serán de obligatorio cumplimiento en todas las instituciones gubernamentales, patronatos, entidades autónomas, semiautónomas, municipales y para funcionarios nombrados bajo la figura de Comités de Salud y ONG’S, donde laboren profesionales de la salud al servicio del Estado panameño en todo el territorio nacional.”

Por último, en cuanto a su segunda interrogante, referente a la viabilidad jurídica de revocar, desconocer o desmejorar un ascenso de categoría otorgado a un laboratorista clínico, si éste deja de ejercer en el área profesional correspondiente al título de post grado obtenido, debemos observarle que una lectura atenta del Decreto Ejecutivo 259 de 1978 y de la Adenda S/N de 29 de diciembre de 2015, complementaria a los acuerdos 2015 entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM y la Comisión de Alto Nivel conformada por el MINSa y la Caja de Seguro Social, permite constatar que tales fuentes jurídicas no contienen disposición alguna que así lo permita.

Adicionalmente, estimamos oportuno indicarle que en opinión vertida por esta Procuraduría mediante la nota N° C-165-02, en un caso similar, consideró que el ascenso de categoría, por motivo de la obtención de un título de post grado (doctorado), constituye un *derecho adquirido*; por lo que resulta pertinente remitirle al contenido del artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, como quedó modificado por la Ley 62 de 23 de octubre de 2009, cuyo texto indica lo siguiente:

“Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria;
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le concede la ley.

(...)” (Resaltado del Despacho).

En este sentido se expresó la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 23 de julio de 2003; pronunciamiento jurisprudencial que en su parte medular señala:

“(…)

A juicio de esta Superioridad, la permanencia de la interesada en el grado respectivo durante los tres años que exige la norma reglamentaria, antes de proceder el ascenso, y la presentación del título que acredita la obtención de maestría en gerencia de la salud, previo análisis por arte(*sic*) de los organismos o dependencias respectivas de la institución, para luego dictar un acto que resta la certeza jurídica a lo actuado, así como al derecho adquirido, es un error de la Administración **que no puede desconocer los derechos subjetivos de la demandante**

A juicio del Tribunal, la Administración no podía revocar **oficiosamente tal derecho** sin el consentimiento expreso de la persona afectada, en este caso, Priscilla Jiménez

El Tribunal observa que el aparente error incurrido por la Administración tiene como presupuesto un **derecho subjetivo** a favor de la interesada convencida que ha cumplido con los requisitos que exigen los reglamentos para adquirir y gozar del mismo. Derecho que le fue reconocido formalmente por la Caja de Seguro Social. Ese comportamiento y convencimiento de actuar conforme a lo que establece la Ley no puede ser defraudado por una equivocación de la Administración.

(…).

La aseveración según la que la interesada no reúne la especialidad requerida por la norma reglamentaria para devengar el sueldo propio del ascenso de la VII a la VIII categoría en el escalafón de los laboratoristas clínicos, no está probada. A foja 63 de los autos reposa una nota expedida por el Presidente y refrendada por el secretario de la Junta Técnica de Laboratoristas Clínicos, según la que, la maestría en gerencia de salud se ajusta a lo previsto en el artículo 4 de la Ley que regula esa profesión (Ley 8 de 1983) entre otras normas aplicables.

A criterio del Tribunal es pertinente la doctrina tribunalicia aplicada en casos similares a éste acerca del **principio de buena fe** en las actuaciones administrativas con énfasis en esa relación ineludible que existe entre la Administración Pública y los particulares Y es que, como lo ha dejado sentado el Tribunal hace más de una década, "La doctrina y jurisprudencia comparadas aceptan que dicho principio es aplicable al Derecho Administrativo " (Cf. Sentencia de 13 de junio de 1991. Caso: El Contralor General de la República promueve contencioso de interpretación y valor legal de un Acuerdo celebrado entre la extinta Autoridad Portuaria Nacional y asociaciones sindicales portuarias del Puerto de Balboa y del Puerto de Cristóbal. Magdo Ponente: Arturo Hoyos).

El tratadista español Jesús González Pérez ha señalado que el "principio de buena fe debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados, pues le permite a éstos recobrar la confianza en la Administración consistente en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y Administrado, aquélla no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o

tergiversar sus obligaciones" (Esa opinión doctrinal ha sido recogida, por ejemplo, en sentencia de 19 diciembre de 2000).

Según resolución de 18 de mayo de 2001, en un asunto de reconocimiento de prestaciones por cambio de categoría, la Sala aplicó el comentado principio de la siguiente manera:

'Debe entonces aplicarse al caso bajo estudio, el principio de buena fe, que es uno de los principios generales que sirven de fundamento al ordenamiento jurídico y que está previsto en el artículo 1109 del Código Civil, pues, al ser la señora Elsie de Ayuso clasificada en diferentes categorías como Terapeuta Ocupacional, de modo alguno puede ahora la administración desconocerle ese derecho y aún más ordenar mediante otro acto administrativo descontar una suma de dinero que por derecho percibió en concepto de sueldo y que corresponden a la diversas categorías a las que fue ascendida. Esta omisión no es imputable al administrado.' Caso: Elsie de Ayuso versus IPHE. Magdo. Ponente. Arturo Hoyos.'

(...)." (Resaltado del Despacho).

En atención a las normas jurídicas, jurisprudencia y consideraciones anotadas; y siendo que el supuesto hipotético al cual se refiere su segunda interrogante, no se enmarca dentro de alguna de las causales de revocatoria previstas en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, antes citado, este Despacho estima que, en principio, no sería jurídicamente viable que la Administración Pública revoque, desconozca o desmejore un ascenso de categoría otorgado a un laboratorista clínico, mediante resolución en firme, en el evento que posteriormente dejase de ejercer la especialidad correspondiente al título de post grado obtenido; pues dicho beneficio, una vez concedido, reviste el carácter de derecho adquirido y porque tal proceder sería contrario al principio de buena fe de la administración pública. En este sentido, esta Procuraduría comparte el criterio jurídico señalado por usted en su consulta.

Esperando de este modo haber satisfecho suficientemente su inquietud, quedamos de usted.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc/dc



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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**