



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de mayo de 2019
C-040-19

Señora

Emyleidy Del Rosario

Presidenta de la Asociación Nacional
de Técnicos de Urgencias Médicas (ANTUM)
Ciudad.-

Ref.: Alcance del Acuerdo S/N de 13 de octubre de 2015, entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA).

Señora Del Rosario:

Damos respuesta a su **J.D/ANTUM/0010-2019 de 20 de febrero de 2019**, recibida en este Despacho en esa misma fecha, mediante la cual nos eleva consulta relacionada con los Profesionales Técnicos de Urgencias Médicas (TUMs), que laboran en diferentes instituciones públicas y el cumplimiento del Acuerdo S/N de 13 de octubre de 2015, entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), publicado en Gaceta Oficial N° 27,921.

En virtud de lo planteado en el párrafo que antecede, la consulta se circunscribe a las situaciones particulares existentes entre los Técnicos de Urgencias Médicas (TUMs) y las instituciones en las cuales laboran, específicamente el Benemérito Cuerpo de Bomberos y el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias (SUME 911), que veremos a continuación:

- a) Respecto al Benemérito Cuerpo de Bomberos, éste inicialmente reconoció el Acuerdo S/N de 13 de octubre de 2015, realizó ajustes y posteriormente suspende la aplicación de éste, aduciendo que no le corresponde cumplir con el mismo por ser parte del Ministerio de Gobierno y Justicia.
- b) En relación al Patronato de SUME 911, que adopta el ajuste salarial, sin embargo no reconoce el bono de productividad, alegando que no están obligados a cumplirlo ya que la institución les entrega un bono navideño por la suma de trescientos balboas (B/.300.00), surgiendo la siguiente interrogante:
 - o ¿Cómo les corresponde el pago del bono de Productividad? En los siguientes casos:
 1. Funcionarios TUMs que laboran en la Caja del Seguro Social y SUME 911.
 2. Funcionarios TUMs que laboran en el Ministerio de Salud y SUME 911.

En virtud de lo anterior, este Despacho pone de su conocimiento que el tema de alcance de los diferentes Acuerdos en materia de reconocimiento de ajustes salariales a los profesionales de la salud, celebrados entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los profesionales de la medicina al servicio del Estado Agremiado y No Agremiados dentro de la Comisión Médica

Negociadora Nacional (COMENENAL), así como los acuerdos celebrados entre ambas entidades de salud y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA) y otras organizaciones; ha sido objeto de consulta de esta Procuraduría por parte de otras entidades como la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), absuelta mediante Nota C-101-17 de 4 de diciembre de 2017 y el Sistema Único de Emergencias (SUME 911), absuelta mediante Nota C-032-18, de las cuales adjuntamos copia a manera ilustrativa.

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, debemos señalar primeramente que el artículo 46 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, establece lo que conocemos como el **principio de presunción de legalidad de los actos administrativos**, que consiste en la obligatoriedad de la aplicación de estos, salvo que sus efectos hayan sido suspendidos o declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente, así:

“**Artículo 46.** Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no (sic) se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.”

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 12 de noviembre de 2008, señaló lo siguiente:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y por tanto, su aplicación es obligatoria.

De esta forma el acuerdo celebrado entre el Ministerio de Salud, la Caja del Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPOTSA), están revestidos de legalidad hasta tanto la autoridad competente no declare lo contrario, y por tanto, tiene fuerza obligatoria y deberán aplicarse, tal como se desprende del propio acuerdo, a todos los Técnicos de Urgencias Médicas (TUMs) que laboren para el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá, la Caja de Seguro Social, el Ministerio de Salud y Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias (SUME 911).

En este sentido, el Artículo Octavo del Acuerdo de 13 de octubre de 2015, es del siguiente tenor:

“OCTAVO: Las partes convienen establecer una bonificación anual en el mes de diciembre a partir del 2016, el cual será asignado de la siguiente manera:

1 Bachiller y Curso grado 1	B/.300.00
2 Formación de Post media grado 2	B/.300.00
3 Técnicos Universitarios de media grado 3	B/.300.00
4 Técnicos Universitarios Superior grado 4	B/.300.00+B/.50.00 ene 2017
5 Profesionales de los grados 5,6,7, y 8	B/.600.00

La bonificación anual a la que hace referencia el Artículo Octavo, está relacionada con el nivel de preparación del beneficiario, de suerte que su monto variable depende del nivel educativo donde se ubica. Esta bonificación, entendida como un incentivo a la superación académica, no se puede confundir con el bono navideño el cual no depende de la formación académica del servidor público y es cosa distinta a la bonificación en comento.

Tal como dispone el mencionado Artículo Octavo, la bonificación anual es a partir de diciembre de 2016, por lo que a criterio de este Despacho, las Instituciones que no han cumplido con lo establecido deben proferir los actos administrativos correspondientes a lo interno de la entidad para materializar el contenido del Acuerdo S/N de 13 de octubre de 2015 y adoptar las medidas presupuestarias para el pago retroactivo correspondiente, por cuanto el citado Acuerdo es vinculante y obligatorio. Esto toda vez que no se puede soslayar el contenido del ya mencionado artículo 46 de la Ley 38 de 2000.

En este mismo orden de ideas, se debe puntualizar que la bonificación establecida en el Artículo Octavo, pactada en el Acuerdo S/N, de 13 de octubre de 2015, será aplicada conforme el Artículo Décimo Cuarto, cuyo texto indica:

“DÉCIMO CUARTO: Este Acuerdo y sus Adendas, será aplicado en todas las instituciones gubernamentales, patronatos, entidades autónomas y semi-autónomas y municipales en donde laboren profesionales y técnicos de la salud, cuyos gremios estén afiliados a CONAGREPROTSA, funcionarios nombrados sobre la figura de Comités de Salud y las ONG's”.

Se desprende con meridiana claridad del artículo transcrito, que deberán ser aplicados tanto el Acuerdo S/N de 13 de octubre de 2015, como sus Adendas en todas las instituciones gubernamentales, patronatos, entidades autónomas y semi-autónomas y municipales, donde laboren profesionales y técnicos de la salud y que sus respectivos gremios estén debidamente afiliados a CONAGREPROTSA.

Cabe señalar que este Despacho en consulta absuelta al Sistema Único de Manejo de Emergencias (SUME 911) mediante Nota C-032-18 de 17 de mayo de 2018, señaló lo siguiente:

“Tal como queda expuesto en el resuelto citado, dentro del ámbito de aplicación del Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales, Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), se encuentran incluidas todas las entidades que forman parte del Estado, entre éstas, el Sistema Único de Manejo de Emergencias (SUME 911), atendiendo al principio constitucional del artículo 67 de nuestra Constitución Política, que consagra la igualdad salarial a los trabajos iguales y en idénticas condiciones. Cabe señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 10 de abril de 2017, declaró que no es ilegal este acuerdo de 13 de octubre de 2015 ni su adenda complementaria de 29 de diciembre de 2015; por lo que se ha cumplido con el proceso de control de legalidad de los actos administrativos mediante fallo de la Corte Suprema de Justicia”. (Lo subrayado es nuestro)

Dadas las condiciones que anteceden, se colige, que los Profesionales Técnicos en Urgencias Médicas (TUMs), que laboran en el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá y el Sistema Único de Manejo de Emergencias (SUME 911), deberán obtener todos los beneficios que emergen del Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora de Gremios Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), incluyendo la bonificación anual, toda vez que la Asociación Nacional de Técnicos de Urgencias Médicas, forma parte de los gremios afiliados a CONAGREPROTSA.

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

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Adj.: Lo Indicado

RGM/Mc/mabc