



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 4 de agosto de 2021.
C-109-21

Ingeniero

Víctor Luna Barahona

Rector de la Universidad Marítima Internacional de Panamá
Ciudad.

Ref.: Ampliación de la nota N.ºC-101-17; aspectos relacionados a la interpretación y alcance de los diferentes acuerdos en materia de reconocimiento de ajustes salariales a los profesionales de la salud.

Respetado señor Rector:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, la prevista en el numeral 1 del artículo 6, de servir como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota N.ºUMIP-R-247-2021 de 18 de junio de 2021, recibida en este Despacho el 21 de junio de 2021, mediante la cual nos solicita ampliemos la opinión vertida por este Despacho mediante la nota N.ºC-101-17 de 4 de diciembre de 2017.

En tal sentido, señala en su nota lo siguiente:

“La ampliación es con respecto a la segunda interrogante planteada en dicha misiva que decía ‘... solicitamos se nos aclare si el derecho a recibir el pago del bienal, en el caso de los profesionales de la medicina, es a partir de su inicio de labores en la institución, o a partir de su reclasificación, conforme al Acuerdo...’, cuya opinión en la nota No. C-101-17 es que el derecho de los médicos al servicio del Estado a recibir el ajuste de bienal, se da a partir de los dos años siguientes a la fecha de su reclasificación en la Categoría I en la institución estatal para la cual prestan servicios.”

Con relación a la solicitud de aclaración, esta Procuraduría luego de una revisión integral de los antecedentes y normativa aplicable al caso, mantiene en todas sus partes el criterio previamente externado mediante la N.º C-101-17 de 4 de diciembre de 2017, en el sentido que “El derecho de los médicos al servicio del Estado a recibir el pago del bienal, se da a partir de los dos años siguientes a la fecha de su reclasificación en la categoría I, en la institución estatal para la cual prestan servicios”.

Lo anterior, sin perjuicio de que en atención a la función privativa de la Contraloría General de la República de fiscalizar, regular y vigilar, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley; deba entenderse que solamente la Contraloría General de la República puede pronunciarse, en sede administrativa, sobre si procede o no el refrendo de los actos administrativos u órdenes de pago de los aumentos salariales (bienales) que en su momento emita la UMIP, a favor de los médicos a su servicio.

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

I. Elementos aportados con la solicitud de ampliación.

Según lo indicado en su misiva, la solicitud de ampliación se sustenta en los siguientes hechos:

- La Universidad cuenta con una Clínica Universitaria para la atención de los estudiantes principalmente por motivo de los convenios internacionales que deben cumplirse para que los mismos puedan realizar sus prácticas en aguas internacionales.
- La Clínica cuenta con dos médicos generales y ambas al ingresar a la universidad fueron nombradas en posiciones académicas (director de escuela y docente) y no de médicos, a pesar que su función desde que ingresaron es de médico y no como docente.
- Una de las doctoras al ingresar a la UMIP ya tenía reconocido su ascenso de acuerdo al artículo 9 del Decreto de Gabinete N.º16 de 22 de enero de 1969 que reglamenta la carrera de médicos internos, residentes, especialistas y odontólogos, en la categoría I.
- Producto de las solicitudes elevadas para que su posición fuera de médico y no de director de escuela (posición académica), dos años después de su ingreso en la UMIP la Dirección General de Recursos Humanos le hace una acción de personal para hacer el cambio de posición (reclasificar) de director de escuela a médico general I.
- Que en estos momentos se encuentra pendiente realizar el pago de los bienales y bonos anuales a que tienen derecho los médicos al servicio del Estado, pero la peticionaria solicita que el pago sea calculado desde el día que inició labores en la institución como médica, aunque su cargo fuera académico.

Los fundamentos jurídicos incorporados a su solicitud de aclaración, son los siguientes:

- Artículo 299 de la Constitución Política de la República, conforme al cual “son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas y semiautónomas, y en general las que perciban remuneración del Estado”.

- Artículo 760 del Código Administrativo, el cual expresa “la facultad de conferir empleos comprende la de proveerlas en propiedad”.
- Artículo 277 de la Ley N°176 de 2020 que dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal 2021, el cual dispone que si un funcionario pasa a ocupar otro cargo o recibe un ajuste salarial, recibirá la nueva remuneración desde la fecha de toma de posesión y en ningún caso tendrá efecto retroactivo, salvo casos amparados por leyes especiales.
- Artículo 29, numeral 7, de la Ley N.º 81 de 8 de noviembre de 2012, Orgánica de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, conforme al cual el Rector tiene como función nombrar y remover los cargo de vicerrectores, secretario general, directores, director de la Escuela de Liderazgo, unidades académicas y otros cargos académicos y administrativos de libre nombramiento y remoción.
- Decreto de Gabinete N.º16 de 22 de enero de 1969 que reglamenta la carrera de médicos internos, residentes, especialistas y odontólogos establece en su artículo 9 las categorías de médico general.
- Que le es aplicable al presente caso el acuerdo s/n de 16 de noviembre de 2015 entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los Médicos y Odontólogos al servicio del Estado, agremiados en la COMENENAL (Gaceta Oficial N.º27921).

Como adjunto, se aporta copia simple de los siguientes documentos: 1) Acción de Personal N.º086-2013 de 1 de marzo de 2013, por la cual se efectúa nombramiento interino a favor de Indira Santos de Becerra, con cédula N.º2-97-2329, en el cargo de Director de Escuela, Dirección de liderazgo, Departamento Clínica, con N.º de posición 217 y salario de B/2,500.00, tramitada mediante Resuelto de Personal N.º026-2013, de 21 de febrero de 2013; 2) Copia simple del Acta de Toma de Posesión, fechada 1 de marzo de 2013, mediante la cual, Indira Santos de Becerra, con cédula N.º2-97-2329, bajo gravedad de juramento y en la forma que establece el artículo 771 del Código Administrativo, se posesionó del cargo de Director de Escuela, en la posición N.º217, con salario mensual de B/2,500.00 para el que fue designada mediante Resuelto de Personal N.º016-2013 de 21 de febrero de 2013 (nombramiento interino); 3) Resuelto de Personal N.º113-2015 de 5 de octubre de 2015, por medio del cual se reclasifica a Indira Santos, con cédula N.º2-97-2329, del cargo de Director de Escuela, Posición 217, con salario mensual de B/2,500.00, al cargo de Médico General, posición 217, con salario B/2,850.00; y, 4) Copia simple del Acuerdo N. 6579-DRH-2006 de 29 de diciembre de 2006; acto administrativo mediante el cual, su anterior empleador (Órgano Judicial de Panamá) dispuso ascender a la hoy peticionaria, a la Primera Categoría dentro del escalafón del personal médico al servicio del Estado, con salario de B/2,160.00

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración, objeto de la presente solicitud de aclaración.

Mediante la nota N.º C-101-17 de 4 de diciembre de 2017, la opinión jurídica externada por este Despacho, fue la que a continuación se cita:

“En respuesta a la primera interrogante planteada, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que les son

aplicables a la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), los Acuerdos celebrados entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales, Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA); la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL) y otras organizaciones.”

“En respuesta a su segunda interrogante, esta Procuraduría es de la opinión que el derecho de los médicos al servicio del Estado a recibir el ajuste del bienal, **se da a partir de los dos años siguientes a la fecha de su reclasificación en la categoría I en la institución estatal para la cual prestan servicios.**” (Resaltado nuestro).

En sustento de la respectiva opinión, se sostuvo lo que a continuación se cita:

“(…)

Por otra parte, lo referente al beneficio de reconocimiento de ajustes salariales a favor de los médicos al servicio del Estado, en su calidad de profesionales de la medicina, quedó consignado en el Acuerdo denominado ‘Acuerdo 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 Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), fechado 16 de noviembre de 2015 y publicado en la Gaceta Oficial N.º27921 de 3 de diciembre de 2015.’”

El resuelto Tercero del precitado Acuerdo señala:

(…)

Así mismo, el resuelto SEXTO del acuerdo dispone:

‘SEXTO: Queda reemplazada la escala salarial existente y en su lugar se aplicará la acordada y ratificada en el presente acuerdo, en base a los siguientes términos:

1. Los aumentos de salario se aplicarán a todos los profesionales de la Medicina y Odontología que se encuentren activos y **los contratos temporales se ajustarán al salario base de la presente escala salarial. El Gobierno Nacional se compromete a eliminar de forma paulatina (y según lo permita el presupuesto) durante los años 2016, 2017 y 2018, los nombramientos por contrato para los Profesionales de la Medicina y Odontólogos al servicio del Estado. Los mismos se reemplazarán por nombramiento permanente, a los que así lo soliciten.**’

Tal como queda expuesto en la excerta recién aludida, mediante el acuerdo correspondiente, **le fueron reconocidos ajustes salariales a todos los médicos al servicio del Estado.** De igual forma, se **determinó que los aumentos salariales aplicables a dichos profesionales de la medicina, serían realizados de acuerdo a los términos contenidos en el resuelto Sexto del propio acuerdo.**

En consecuencia, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que los médicos al servicio del Estado que cumplan a cabalidad los requisitos para ejercer la profesión, **y ejerzan un cargo con denominación y función de médico, debidamente clasificado por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, poseen el derecho a recibir los ajustes salariales contemplados en el Acuerdo celebrado el 16 de noviembre de 2015, entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL).**

En el caso de ser aplicables los mencionados acuerdos, si el derecho a recibir el pago bienal, en el caso de los profesionales de la medicina, es a partir de su inicio de labores en la institución o a partir de su reclasificación, conforme al Acuerdo N° S/N d 16 de noviembre de 2015, suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), queremos primeramente indicar que, **conforme se encuentra establecido en el Manual de los Recursos Humanos para la Salud en Panamá, elaborado por la Dirección de Planificación del Ministerio de Salud, en octubre del año 2013, el ajuste del bienal se define como un aumento salarial del 7.5% del salario base cada dos años que reciben exclusivamente los médicos luego de alcanzar la primera categoría.**

Dicho en otras palabras, **para que un médico pueda verse beneficiado con el ajuste del bienal, es necesario que este se encuentre clasificado en la categoría I.**

Como corolario de los antes expuesto, en respuesta a su segunda interrogante, este Despacho es de la opinión que **el derecho de los médicos al servicio del Estado a recibir el ajuste del bienal, se da a partir de los dos años siguientes a la fecha de su reclasificación en la categoría I en la institución estatal para la cual prestan servicios.**" (Resaltado y subraya del Despacho).

Del contenido en nuestra nota N.º C-101-17 y luego de una revisión integral de los elementos aportados con su misiva y de la normativa aplicable al caso objeto de su solicitud de aclaración, este Despacho advierte lo siguiente:

1. El Acuerdo suscrito 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 Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), fechado 16

de noviembre de 2015 y publicado en la Gaceta Oficial N.º27921 de 3 de diciembre de 2015, es el instrumento jurídico que rige el reconocimiento de ajustes salariales a los médicos al servicio del Estado, **y el mismo reconoce el derecho de éstos a recibir el ajuste salarial, en los precisos términos contemplados en el resuelto SEXTO del mencionado Acuerdo.**

2. Según se infiere del **numeral 1 del resuelto SEXTO** del aludido Acuerdo gremial, los aumentos se aplicarán a todos los médicos en servicio activo, **que estén nombrados en cargos permanentes** dentro de la estructura de personal de la entidad. De allí que dicha estipulación convencional disponga que los contratos temporales deban ser reemplazados por nombramientos permanentes, lo que a juicio de este Despacho, responde al implícito requerimiento de que los médicos deban ocupar un cargo permanente, para poder ingresar al escalafón, mantenerse y ascender dentro del mismo.
3. De lo estipulado en el **numeral 1 del resuelto SEXTO** se desprende asimismo que, para poder ingresar, mantenerse y ascender dentro del escalafón, aquellos médicos al servicio del Estado que ejerzan sus funciones en virtud de contrato o **nombramiento temporal**, deberán acceder a nombramientos en cargos permanentes dentro del escalafón, y ello solo podría tener lugar previa solicitud del interesado, es decir, no opera de manera automática o de oficio.
4. Igualmente es claro a nuestro juicio, que al tenor del **numeral 1 del resuelto SEXTO** citado, la viabilidad del reemplazo del contrato o cargo temporal a uno permanente, estará sujeta a la disponibilidad presupuestaria de la entidad, debiendo hacerse de manera paulatina, con efectos hacia el futuro (a partir del año 2016), teniendo como referencia la fecha en que el funcionario se posesiona en el nuevo cargo (permanente).
5. De conformidad con el Manual de los Recursos Humanos para la Salud en Panamá, elaborado por la Dirección de Planificación del Ministerio de Salud, en octubre del año 2013, el ajuste del bienal se define como un aumento salarial del 7.5% del salario base cada dos años, que reciben exclusivamente los médicos luego de alcanzar la primera categoría.
6. Para que un médico pueda acceder al pago del bienal, debe haber sido clasificado en la categoría I; para lo cual, como ya se ha señalado en líneas anteriores, debe haber sido nombrado en un cargo permanente dentro del escalafón.

Por las razones anotadas, este Despacho mantiene en todas sus partes el criterio previamente externado mediante la nota N.º C-101-17 de 4 de diciembre de 2017, en el sentido que “El derecho de los médicos al servicio del Estado a recibir el pago del bienal, se da a partir de los dos años siguientes a la fecha de su reclasificación en la categoría I, en la institución estatal para la cual prestan servicios”.

Ahora bien, precisado lo anterior resulta oportuno traer a colación lo dispuesto en los artículos 1; numeral 2 del artículo 11; acápite “ch” del artículo 55 y el artículo 77 de la Ley N.º 32 de 8 de noviembre de 1984, “Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”, como quedó modificada por la Ley N.º67 de 14 de noviembre de 2008, cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 1.** La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos.

La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional, prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas y dirigirá y formará la estadística nacional.”¹

“**Artículo 11.** Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:

(...)

2. Fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.

La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último. Esta determinación se hará mediante resolución escrita que expedirá el Contralor General.

(...)”.

“**Artículo 55.** El Contralor General de la República es el jefe superior de la institución y responsable de la marcha de ésta, conjuntamente con el Sub-Contralor General. Son atribuciones del Contralor General, además de las que le asignan la Constitución y otras disposiciones especiales, las siguientes:

(...)

Ch. Refrendar los cheques, pagarés, letras, bonos y otros documentos constitutivos de la deuda pública;

(...)”.

“**Artículo 77.** La Contraloría improbará toda orden de pago contra un tesoro público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal medida. **En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquélla o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto.**

¹ Modificado por el artículo 88 de la Ley N. °67 de 14 de noviembre de 2008, “Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República.” (G.O.26169 de 20 de noviembre de 2008).

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, el funcionario u organismo encargado de emitir el acto, una vez improbadado éste por la Contraloría, puede también someter la situación planteada al conocimiento del Consejo de Gabinete, de la Junta Directiva, Comité Directivo, Consejo Ejecutivo, Patronato o cualquiera otra corporación administrativa que, según el caso, ejerza la máxima autoridad administrativa en la institución, a efecto de que ésta decida si se debe insistir o no en la emisión del acto o en el cumplimiento de la orden.

En caso de que dicha corporación decida que el acto debe emitirse o que la orden debe cumplirse, la Contraloría deberá refrendarlo, pero cualquier responsabilidad de(sic) que del mismo se derive recaerá, de manera conjunta y solidaria, sobre los miembros de ella que votaron afirmativamente. En caso de que la decisión sea negativa, el funcionario u organismo que emitió el acto o libró la orden se abstendrá de insistir en el refrendo.”(Resaltado y subraya del Despacho).

Como se aprecia, a la luz de las disposiciones jurídicas citadas, es función privativa de la Contraloría General de la República fiscalizar, regular y vigilar, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley; de allí que a juicio de este Despacho solamente la Contraloría General de la República puede pronunciarse, en sede administrativa, sobre si procede o no el refrendo de los actos administrativos u órdenes de pago de los aumentos salariales (bienales) que en su momento se emitan a favor de los médicos al servicio de la UMIP.

Lo anterior, sin perjuicio de que, en conformidad con el artículo 77 de la Ley N. °32 de 1984, si el funcionario u organismo que emita la orden de pago o acto administrativo, insiste en su cumplimiento, la Contraloría tendrá la opción de acceder a lo pedido o bien solicitar a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que emita un pronunciamiento sobre la viabilidad jurídica del pago o cumplimiento del acto.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/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**