



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de octubre de 2023
Nota C-159-23

Doctor
José Vicente Pachar Lucio
Director General del Instituto de Medicina Legal
y Ciencias Forenses (IMELCF).
Ciudad.

Ref.: Reconocimiento de beneficios salariales a funcionarios del IMELCF, conforme a lo establecido en la Adenda Complementaria de CONAGREPROTSA y la Resolución No. 3 de 21 de abril del 2022, de la Junta Técnica Nacional de Química.

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a la Nota No.761-IMELCF-DG-AL-2023 de 10 de octubre de 2023, mediante la cual solicita un pronunciamiento de esta Procuraduría en cuanto a la implicación y alcance de la Resolución No. 3 de 21 de abril del 2022, emitida por la Junta Nacional de Química, en los siguientes términos:

“
...
¿Se le debe reconocer a los funcionarios del IMELCF, los beneficios salariales conforme a lo que establece el escalafón salarial contenido en la Adenda Complementaria de CONAGREPROTSA, con respecto a los grados de post grado, maestrías y doctorados, a pesar que la certificación emitida por la entidad competente, indique en la certificación que no es para ejercer la especialidad en el territorio nacional, sino para los fines de incremento de acuerdo a la escala salarial de CONAGREPROTSA?
...”

Luego del análisis de lo consultado, esta Procuraduría estima que el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), en atención a lo establecido en la Resolución No.3 de 21 de abril del 2022, emitida por la Junta Nacional de Química, debe reconocerle a los profesionales de la Química y afines que trabajan en dicha entidad, los beneficios salariales conforme lo acordado en el escalafón salarial contenido en la Adenda Complementaria S/N de 29 de diciembre de 2015; siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos para ello.

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

Fundamento jurídico de la Procuraduría de la Administración.

I. Del Principio de Legalidad.

Un aspecto de esencial importancia que debemos considerar, es el que hace referencia a los principios cardinales, que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno. A saber:

A. Marco Constitucional.

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000).

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad...” (Lo subrayado es nuestro).

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita¹.

II. De la Ley No. 45 de 7 de agosto de 2001 “Que reglamenta el ejercicio de la profesión del químico”.

En primer lugar, debemos iniciar este análisis señalando que el ejercicio de la profesión del Químico, ha sido reglamentado por la Ley No.45 de 7 de agosto de 2001, como una profesión que se podrá ejercer libremente en todo el territorio de la República y sujeta a las disposiciones contenidas en la misma.

En este sentido, la norma citada señala que se entenderá como Químico al profesional que realiza experimentos, ensayos y análisis de materia viva e inerte, con el fin de probar, elaborar, transformar o perfeccionar materiales y productos, realiza investigaciones, elabora metodología y técnicas a fin de profundizar en las propiedades químicas y físicas de las sustancias, así como para controlar o desarrollar procedimientos industriales de fabricación².

¹ “La finalidad del Principio de Estricta Legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 7 de julio de 2022.

² Cfr. Artículo 2 de la Ley No.45 de 2001.

Aunado a ello, reconoce como profesionales Químicos, a todo aquel que realice actividades en cualquiera de sus especialidades y áreas³, tales como:

- Química Orgánica, Química Inorgánica, Química Física, Química Analítica, Bioquímica, Química Ambiental, Geoquímica, entre otros.
- Industria química de generación: Agroquímica, Química de Alimentos, Petroquímica, minería, textiles, papel, entre otras.
- Industria química de transformación: plásticos, pinturas, cementos, polímeros, entre otras.
- Docencia en todos los niveles e investigación en Química.
- Comercialización y venta técnica en Química Industrial.

En otras palabras, la profesión del Químico, es una carrera que conjuga una sólida formación científica y tecnológica, sustentada en el estudio especializado de la materia, su estructura, transformaciones y relaciones, con la finalidad de crear un nuevo producto o modificar los ya existentes, así como elaborar y aplicar las normas de calidad para éstos.

En ese contexto, tenemos a bien señalar que los artículos 4 y 11 de esta Ley, establecen respectivamente las funciones, así como los requisitos necesarios para ejercer la profesión de Químico y cualquiera de sus especialidades. Veamos:

“Artículo 4. Las funciones de los profesionales Químicos son:

- 1. Promover el control de calidad y el desarrollo de nuevos productos y procesos, en especial dentro de la industria química.*
- 2. Velar por que durante el desarrollo de sus funciones, éstas se realicen dentro de las normas de seguridad industrial y ambiental establecidas.*
- 3. Efectuar ensayos y análisis químicos puros, para el control de calidad y de los procedimientos de fabricación de productos químicos.*
- 4. Desarrollar métodos y técnicas de análisis químicos.*
- 5. Llevar a cabo investigaciones para incrementar el conocimiento científico en el campo de la Química.*
- 6. Realizar investigaciones básicas y aplicadas, y efectuar estudios para probar, elaborar, perfeccionar materiales, productos y procedimientos industriales de fabricación.*
- 7. Practicar y desarrollar la enseñanza de la Química en todos los niveles”*

“Artículo 11. Para ejercer la profesión de Químico y cualquiera de sus especialidades, se deberán reunir los siguientes requisitos:

- 1. Ser panameño por nacimiento o naturalización.*
- 2. Haber obtenido el título de Licenciatura, Maestría o Doctorado en Química o en alguna de sus especialidades, expedido por la Universidad de Panamá u otra universidad aprobada oficialmente dentro del territorio*

³ Cfr. Artículo 3 ibídem.

nacional, o en alguna universidad extranjera, previo reconocimiento de dicho título por la Universidad de Panamá.

3. *Tener el certificado de idoneidad debidamente expedido por la Junta Técnica Nacional de Química.”*

Ahora bien, hechas las observaciones anteriores, es preciso analizar el alcance de las competencias que tiene su ente regulador (*Junta Técnica Nacional de Química*), mismas que de acuerdo con el artículo 7 de la referida Ley No.45 de 2001, son las siguientes:

“Artículo 7. La Junta Técnica Nacional de Química, tendrá las siguientes funciones:

1. *Preparar y aprobar el proyecto de reglamento interno, así como modificarlo de acuerdo con las necesidades.*
2. *Velar por el estricto cumplimiento de esta Ley.*
3. *Expedir el certificado de idoneidad para ejercer la profesión de Químico, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y el reglamento de la Junta Técnica.*
4. *Asesorar a los organismos e instituciones públicas y privadas en asuntos relativos a la Química.*
5. *Hacer recomendaciones para el mejor desempeño, ejercicio, desarrollo de la profesión, así como para la creación, clasificación y nomenclatura de cargos, salarios, ascensos y reconocimientos por los años de servicio, los estudios, que se efectúen para tales fines se realizarán de común acuerdo con el Colegio Panameño de Químicos.*
6. *Investigar las denuncias presentadas contra cualquier profesional de la Química que infrinja las disposiciones de esta Ley y su reglamento, o cualquiera persona que, sin serlo, realice actividades propias de los profesionales Químicos.*
7. *Suspender del ejercicio de la profesión del Químico, por los términos que se acuerden en el reglamento, a los profesionales que infrinjan esta Ley o falten a la ética en el ejercicio de la profesión. Para tales efectos, el reglamento interno de la Junta Técnica determinará el debido proceso.*
8. *Fiscalizar el cumplimiento de las normas de seguridad industrial y ambiental, así como establecer nuevas normas de seguridad cuando sea necesario.*
9. *Hacer una recopilación de todas las normas de seguridad industrial y ambiental dispersas en la legislación vigente, con el objeto de exigir su cumplimiento.*
10. *Llevar ante el Colegio Panameño de Químicos, el respectivo registro de los profesionales Químicos que obtengan el correspondiente certificado de idoneidad.*
11. *Estudiar, discutir, aprobar el proyecto del Código de Ética, que le presente el Colegio Panameño de Químicos”*

Se desprende del artículo transcrito que, dentro de las funciones que ostenta la Junta Técnica Nacional de Química, están las de expedir el certificado de idoneidad para ejercer la profesión de Químico, y hacer recomendaciones para el mejor desempeño, ejercicio,

desarrollo de la profesión, así como para la creación, clasificación y nomenclatura de cargos, salarios, ascensos y reconocimientos por los años de servicio y los estudios.

Aunado a ello, a través de esta Ley se crea igualmente el Colegio Panameño de Químicos (COPAQUI) que, con la Junta Técnica Nacional de Química, será el encargado de velar por el ejercicio de la profesión de Químico y sus especialidades en todo el país⁴.

III. De la Resolución No.3 de 21 de abril del 2022, emitida por la Junta Técnica Nacional de Química.

Esta disposición fue dictada y/o establecida por la Junta Técnica Nacional de Química, con la finalidad de homologar para fines salariales, los títulos concedidos a nivel de estudios de post grado, maestrías y doctorados que no son especialidades, ni afines a la Química, pero que son exigidos a estos profesionales para el buen desempeño de las funciones, y que, además tengan como requisito el perfil de un químico idóneo, expedido por las Universidades panameñas y extranjeras debidamente avaladas por la Universidad de Panamá, tal y como se estableció en los artículos segundo y cuarto de dicha resolución. Veamos:

“SEGUNDO: Conceder a través de un Certificado un número de registro único del post grado, maestrías y doctorados que no son de especialidades, ni afines a la Química, pero que son exigidos y/o necesarios para ejercer las funciones en su puesto de trabajo” (La negrita es nuestra).

“CUARTO: El certificado con número de registro único del post grado, maestrías y doctorados que no son de especialidades, ni afines a la Química pero que son exigidos y/o necesarios para ejercer las funciones en su puesto de trabajo, no es un certificado de idoneidad para ejercer en el territorio nacional” (Lo destacado es nuestro).

De ahí queda claro que, el certificado con número de registro único de post grado, maestrías y doctorados, la Junta Técnica Nacional de Química al que hace referencia la citada Resolución No. 3 de 21 de abril de 2022, solo tiene la función de homologar para el tema del ajuste salarial aquellos estudios superiores y especialidades que no necesariamente son afines al ejercicio de la profesión de la Química, pero que son requeridos para el ejercicio de las funciones; siendo este un instrumento completamente separado de la idoneidad para ejercer, emitida por la Junta Técnica Nacional de Química.

En consecuencia, cobra relevancia lo establecido en el artículo tercero de dicha Resolución, cuando señala lo siguiente:

“TERCERO: El Certificado con número de registro único del post grado, maestrías y doctorados que no son de especialidades, ni afines a la Química pero que son exigidos y/o necesarios para ejercer las funciones en su puesto de trabajo, sólo podrá ser utilizado para los fines de incremento de acuerdo a la escala

⁴ Cfr. Artículo 24 ibídem.

salarial de CONAGREPROTSA para la categoría y nivel que el profesional haya alcanzado” (Lo destacado es nuestro).

De lo anterior, resulta evidente que el Certificado con número de registro único del post grado, maestrías y doctorados que no son de especialidades, ni afines a la Química “sólo podrá ser utilizado para los fines de incremento de acuerdo a la escala salarial de CONAGREPROTSA para la categoría y nivel que el profesional haya alcanzado”, y no como una idoneidad para ejercer la profesión.

Por otro lado, no podemos perder de vista que la idoneidad para el ejercicio de la profesión del Químico, es otorgada por la Junta Técnica Nacional de Química, luego de culminado los estudios afines a la carrera, y en donde se considera que el nuevo profesional es adecuado y capaz para desempeñar determinado cargo.

En otras palabras, la idoneidad profesional es aquella según la cual una persona cuenta con la suficiente competencia, tanto a nivel de conocimientos como de experiencia, para ejercer una profesión o cargo determinado, y en el caso de los profesionales de la Química y afines, es otorgada por la referida Junta Técnica Nacional de Química, y que dentro de los requisitos solicitados para otorgarla (*la idoneidad*), tal como hemos hecho referencia anteriormente, se encuentra el haber obtenido el título de Licenciatura en Química, expedido por la Universidad de Panamá u otra universidad aprobada oficialmente dentro del territorio nacional, o en alguna universidad extranjera, previo reconocimiento de dicho título por la Universidad de Panamá.

Visto desde esta perspectiva, los títulos de post grado, maestrías y doctorados, aun cuando estos no sean especialidades ni afines a la química, dicha Junta Técnica los considera necesarios para el ejercicio de sus funciones en su puesto de trabajo; por lo tanto, son documentos reconocidos para los fines de incremento salarial de acuerdo a lo establecido en la Adenda Complementaria S/N de 29 de diciembre de 2015⁵, que señala lo siguiente:

“SEGUNDO: *El Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social se comprometen a conformar, a mayo de 2016, una Comisión Interdisciplinaria con la participación de la Secretaría General del Ministerio de Salud, la Dirección Ejecutiva Nacional de Servicios y Prestaciones en Salud de la Caja de Seguro Social y por la otra parte la regencia de nivel profesional de las disciplinas y los gremios profesionales del sector salud para el tratamiento de temas técnico-administrativos, priorización de necesidades, homologación de cargos (puestos ocupacionales básicos o generales, especiales y jefaturas), reordenamiento de los niveles profesionales, técnicos y soporte asistencial, que subsanen los perfiles de entrada al sistema de salud de todos estos grupos ocupacionales, tomando en cuenta los siguientes criterios:*

- a. Evidencia académica (Título y Créditos)*
- b. Perfil Ocupacional*
- c. Manual de Cargos tomando en cuenta sus tareas, actividades y funciones.*

⁵ Publicada en Gaceta Oficial No.27939 de 31 de diciembre de 2015.

d. Competencias, nivel de responsabilidad y riesgo ocupacional.

....

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

Grado 7 o Nivel Profesional con Maestría: *Son licenciados con requisitos basados en sus normativas, entre ellas: idoneidad para el libre ejercicio profesional, titulo de maestría, idoneidad otorgada para el ejercicio de este grado será por el Consejo Técnico de Salud Pública o el ente competente. Además, debe ejercer la maestría de especialidad en 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, titulo de doctorado, idoneidad otorgada para el ejercicio de este grado será por el Consejo Técnico de Salud Pública o el ente competente. Además, debe ejercer el doctorado de especialidad en campo o área de trabajo entre otros requisitos.*

...” (Lo subrayado es nuestro)

De lo anterior se desprende que, para obtener el ajuste salarial contemplado en la Adenda S/N de 29 de diciembre de 2015 (**Grado 6 o Nivel Profesional con post grado o Especialidad, Grado 7 o Nivel Profesional con Maestría y Grado 8 o Nivel Profesional con Doctorado**), debe cumplir una serie de requisitos, tales como:

- Poseer idoneidad para el libre ejercicio profesional.
- Haber obtenido título de post grado, maestría o doctorado correspondiente al grado.
- Que la idoneidad para el ejercicio del grado correspondiente sea otorgada por el Consejo Técnico de Salud Pública o el ente competente.
- El deber de ejercer la maestría de especialidad en campo o área de trabajo entre otros requisitos.

En el caso en particular de los profesionales de la química, los estudios superiores que no guardan relación con la profesión pero que son exigidos para el ejercicio de sus funciones, fueron avalados por el ente competente (Junta Técnica Nacional de Química), mediante la Resolución 3 de 2022, con la finalidad de llevarlos a una mejor escala salarial; máxime que a pesar de que no guarden relación con la profesión, son requeridos para el buen desempeño de la misma, pero, esto no significa que la obtención de este grado en la escala salarial establecida en la Adenda complementaria S/N de 29 de diciembre de 2015, le otorgue una idoneidad para ejercer funciones privativas de los profesionales de la química, de ahí que reiteramos que el artículo 3, es claro al indicar: “sólo podrá ser utilizado para los fines de incremento de acuerdo a la escala salarial de CONAGREPROTSA para la categoría y nivel que el profesional haya alcanzado”.

En ese orden de ideas, podemos citar la opinión C-067-17 de 10 de julio de 2017, emitida por este Despacho al entonces Director General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que guarda relación con el reconocimiento del principio de la igualdad salarial para las personas que realicen trabajos similares o afines. Veamos:

“Expuesto lo anterior, esta Procuraduría de la Administración considera oportuno citar lo establecido en el artículo 67 de nuestra Constitución Política, que señala:

‘Artículo 67. A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas o religiosas’

Se infiere de la norma, el reconocimiento del principio de igualdad salarial, según el cual las personas que realizan trabajos similares, o trabajos con la misma productividad, deben recibir la misma remuneración, sin importar el sexo, raza, orientación sexual, nacionalidad, religión o cualquier otra categoría. Para ello, se parte del principio de igualdad ante la Ley. La igualdad salarial viene establecida en el Artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De igual forma, anotamos que la igualdad salarial no se refiere únicamente al salario básico, sino también a una amplia gama de beneficios laborales, como pagos no salariales, bonos, entre otros.
...” (Lo subrayado es nuestro)

Lo anterior, reviste de vital importancia toda vez que el beneficio de reconocimiento de ajustes salariales a los profesiones de la salud al servicio del Estado, quedó consignado en la Adenda Complementaria S/N de 29 de diciembre de 2015, denominada “Adenda Complementaria a los Acuerdos 2015 entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM representando a los profesionales de la salud al servicio del Estado y la comisión de alto nivel conformada por el MINSAL y la Caja de Seguro Social”, al señalar en su parte motiva lo siguiente:

*“...
Que todas las partes concuerdan posterior a las negociaciones realizadas en 2015, publicadas en Gaceta Oficial, la necesidad de mejorar la oferta salarial a través de adendas estipuladas en sus diferentes acuerdos como un incentivo para hacer más atractivo a los grupos Profesionales de Salud, su incorporación al sector público de salud y su retención como trabajadores activos al servicio del Estado Panameño en todo el territorio nacional, y que realmente exista una diferencia que incentive, reconozca y promueva el esfuerzo académico, compromiso, competencia, responsabilidad y riesgo que cada día enfrentan los regentes de las diversas disciplinas en el desarrollo de una estructura que los obliga a organizar, planificar, dirigir y controlar todos los procesos durante el desarrollo de sus tareas y las de sus colaboradores inmediatos.*
...” (Lo subrayado es nuestro)

En consecuencia, el derecho otorgado a los profesionales Químicos, que tengan estudios de post grado, maestrías y doctorados que no son de especialidades, ni afines a la Química, mediante la Resolución No. 3 de 21 de abril del 2022, emitida por la Junta Nacional, para recibir los ajustes salariales establecidos en la Adenda S/N de 29 de diciembre de 2015, no es automático, y está sujeto a que estos sean exigidos o necesarios para el buen desempeño de la profesión; aunado, al cumplimiento de los requisitos establecidos en la referida adenda complementaria para cada uno de estos grados.

En apoyo a lo hasta ahora expuesto, consideramos oportuno traer a colación el contenido del artículo 277 de la Constitución Política, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 277. No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto”

De tal manera, que la posiciones de los profesionales de la Química, y afines, está sujeta una partida que forma parte integral del presupuesto del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, destinada a cobrar gastos y remuneraciones derivadas del ejercicio la posición; por lo tanto es necesario que se establezca dentro del manual de funciones los requerimientos del puesto para desempeñar correctamente el cargo.

Por último, no podemos perder de vista que la mencionada Resolución No.3 de 21 de abril del 2022, emitida por la Junta Nacional de Química es un acto administrativo materializado, que goza de presunción de legalidad, tiene fuerza obligatoria inmediata, y debe ser aplicado mientras sus efectos no sean suspendidos, o se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales correspondientes⁶.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, señalándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
C-158-23

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*

⁶ Cfr. Artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el Artículo 46 de la Ley 38 de 31 de Julio de 2000.