

204
205

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintiséis (26) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).



VISTOS:

El Licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, actuando en representación de **ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRACTICANTES, AUXILIARES Y TÉCNICOS EN ENFERMERÍA (ANPATE)**, promovió Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 523 de 9 de julio de 2021, expedida por el Ministerio de Salud.

Mediante el acto demandado, el Ministerio de Salud, dispuso, medularmente, reconocer un ajuste salarial por aprobación de examen de suficiencia profesional, a los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario, que se encuentren laborando en el sistema público de salud y que no cumplan con el requisito de una formación universitaria en dicha carrera.

I. PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA.

La pretensión planteada por el apoderado judicial de la parte actora consiste concretamente en que se declare que es nula, por ilegal, la Resolución No. 523 de 9 de julio de 2021, proferida por el Ministerio de Salud, cuyo contenido versa sobre lo siguiente:

205
206

**"RESOLUCIÓN No. 523
De 9 de julio de 2021**

'Que otorga el reconocimiento de ajuste salarial por aprobación de examen de suficiencia profesional, a los Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario'

EL MINISTRO DE SALUD
en uso de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 109 de la Constitución Política de la República establece que es función del Estado velar por la salud de la población de la República y que el individuo, como parte de la comunidad tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida esta como el completo bienestar físico, mental y social del individuo;

Que de conformidad con el Decreto de Gabinete No. 1 de 15 de enero de 1969, el Ministerio de Salud fue creado para llevar a cabo, las acciones de promoción, protección, reparación y rehabilitación de la salud, que por mandato constitucional son de responsabilidad del Estado, por lo que, esta investido de las prerrogativas y facultades que la Constitución y la Ley le otorgan;

Que el artículo 5 de la Ley 33 del 7 de mayo del 2015 reconoce la profesión de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario y de Auxiliar de Laboratorio Clínico.

Que el artículo 12 de la precitada ley hace referencia a que los años laborados se deben tomar en cuenta para reconocimiento de antigüedad en el servicio y no para validarlos y equipararlos con los años de estudio.

Que frente a la solicitud de mejoras a las condiciones laborales, considerando que los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario son un recurso importante en la atención de salud, de la población, el Gobierno nacional planteó que cualquier aspiración económica debe ser acorde con lo establecido en la precitada ley y en la jurisprudencia existente.

Que dentro del grupo de los técnicos asistentes de laboratorio existen los formados académicamente en la Universidad y los formados mediante cursos institucionales.

Que los ajustes salariales contenido en la presente resolución están supeditados a la aprobación del examen de suficiencia profesional, expedido por la facultad de ciencias de la salud, de la Universidad de las Américas (UDELAS).

Que los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario, que hayan sido formados mediante cursos institucionales y que no cumplan con el requisito de una formación universitaria en dicha carrera, tendrán la posibilidad de recibir un ajuste salarial, condicionado a un examen de suficiencia profesional. Este examen de suficiencia profesional solo se realizará en dos ocasiones, en caso de no ser aprobado satisfactoriamente de acuerdo con promedio de pase, los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario no podrán acogerse a los beneficios contenidos en la presente resolución.

RESUELVE:

PRIMERO: Esta resolución se aplica para el reconocimiento de ajuste salarial por aprobación de examen de suficiencia profesional, a los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario, que se encuentren laborando en el sistema público de salud.

SEGUNDO: Los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario, que aprueben el examen de suficiencia profesional recibirán un ajuste en su salario, el cual quedará en NOVECIENTOS VEINTICINCO BALBOAS, CON 00/100 (B/.925.00), recibirán por turnos el emolumento de OCHENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.80.00) y un bono de fin de año por el monto de CUATROCIENTOS BALBOA CON 00/100 (B/.400.00).

TERCERO: Los cambios de etapas serán pagados de acuerdo con la siguiente tabla:

SALARIO BASE	ETAPA 2-4	ETAPA 5-6	ETAPA 7-9	ETAPA 10-14
B/.925.00	B/.100.00	B/.100.00	B/.100.00	B/.100.00

CUARTO: Esta Resolución empezará a regir a partir de su promulgación en Gaceta Oficial."



207

II. HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA.

La apoderada judicial de la Accionante, inicia los hechos de la Demanda explicando que la Resolución No. 523 de 9 de julio de 2021, expedida por el Ministerio de Salud, contiene visos de ilegalidad, ya que un examen de suficiencia profesional sujeto a promedios de pase no es equivalente, en modo alguno, al pensum académico de una Carrera Técnica para optar al título de "Técnico Superior" que viabiliza la obtención de la "idoneidad" para el ejercicio del cargo, ni tampoco reemplaza el "examen de certificación o de recertificación" que exige la Ley No. 43 de 2004; por ende, contraviene las reglamentaciones de los Consejos de Básicos de Certificación o de Recertificación respectivos de cada disciplina, la Ley No. 47 de 1946, "Orgánica de Educación", y el Decreto Ejecutivo No. 50 de 1999, "por el cual se reglamenta el funcionamiento de los Centros de Enseñanza Superior, Oficiales y Particulares y se dictan otras disposiciones".

Igualmente, señala el apoderado judicial de la parte actora, que la resolución acusada también viola la Ley No. 33 de 2015, "que reconoce la profesión de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario y de Auxiliar de Laboratorio", cuyos artículos 4 y 5, disponen, respectivamente, que el perfil de dicho cargo requiere "...como mínimo, dos (2) años de estudio en una universidad oficial o particular, nacional o extranjera, debidamente reconocida", y que para efectos de homologación de los Asistentes de Laboratorio Clínico que cuenten con un mínimo de seis (6) años de servicios en el sistema de salud se les equipará automáticamente a la categoría de Técnicos de Asistentes en Laboratorio Clínico y Sanitario.

Agrega, que aquellos Asistentes de Laboratorio Clínico que no contaban con un mínimo de seis (6) años de servicios en el Sistema de Salud se les concedió un periodo de gracia de un (1) año, computado a partir de la promulgación de la Ley 33 de 2015, para obtener un diplomado o su equivalente en una universidad oficial o particular que forme Técnicos de Laboratorio; excerpta que claramente dispone que los años laborados solo se tomarán en cuenta para



207
208

el reconocimiento de los años de antigüedad en el servicio y que éstos no son equiparables a la educación formal y necesaria para el ejercicio del cargo y su ubicación dentro de la Escala Salarial de los Profesionales y Técnicos de la Salud y el Manual Descriptivo de Cargos de las instituciones de salud.

Aunado a lo anterior, expresa quien recurre que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a través de Sentencia de 19 de enero de 2021, declaró inconstitucional la Resolución de Gabinete No. 69 de 2019, *“que equiparaba la educación formal necesaria con la experiencia laboral previa dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público”*, por lo que mal pueden justificar las autoridades del sector salud la equiparación salarial y el cambio de grado ocupacional (del grado 3 al grado 4 de la Escala Salarial de los Profesionales y Técnicos de la Salud), a través de una resolución ministerial dictada en desconocimiento del compendio normativo que regula la materia, y sin que se cumplan con los requisitos académicos exigidos, contraviniendo de esta manera lo previsto en la Ley 52 de 2015, *“que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá”*.

Continúa argumentando, que la Resolución censurada de ilegal, aplica un Principio de Selectividad, Trato Preferencial y Exclusividad al designar a la Universidad de las Américas (UDELAS) como único centro de estudios universitarios encargado del examen de suficiencia profesional aplicable a los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario que no han tomado la Carrera Técnica en universidades o institutos superiores y que fueron formados de manera empírica o en cursos institucionales, situación que riñe con la normativa existente.

Por último, aclara que la Asociación Nacional de Practicantes, Auxiliares y Técnicos de Enfermería (ANPATE) si bien considera justa y legítima la reclamación de cualquier grupo ocupacional que aspire a mejorar sus condiciones salariales y su calidad de vida, lo cierto es que ello no puede darse obviando los



208
209

requisitos legales existentes para la adquisición del título técnico, la certificación básica, la idoneidad y el ejercicio de la carrera.

III. DISPOSICIONES QUE FIGURAN COMO INFRINGIDAS POR LA RESOLUCIÓN DEMANDADA.

Las normas que la parte demandante estima infringidas por la Resolución No. 523 de 9 de julio de 2021, proferida por el Ministerio de Salud, son las siguientes, advirtiendo, que las mismas se agruparán en razón de la similitud de sus contenidos y conceptos de violación:

- **Los artículos 34, 36 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que regula el Procedimiento Administrativo General, normas que señalan que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán sin menoscabo del Debido Proceso Legal y del Principio de Estricta Legalidad; que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente; y los supuestos en los que se incurre en vicio de nulidad absoluta.

Alega la Accionante, que los referidos preceptos fueron vulnerados, ya que la resolución acusada fue emitida por el Ministro de Salud teniendo conocimiento que la misma contravenía diversas leyes y normativas que conforman el entramado legal que sustenta la existencia de las carreras técnicas que se dictan en las universidades e institutos superiores.

- **El artículo 47 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, "Orgánica de la Caja de Seguro Social"**, que establece que el sistema de administración de recursos humanos se desarrollará con sujeción a la Constitución, a dicha Ley, a las leyes especiales, a la Ley de Carrera Administrativa y a los acuerdos vigentes.

Puntualiza la asociación recurrente, que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, al homologar la resolución acusada del Ministerio de Salud, distorsiona lo contenido en su Ley Orgánica, dado que el Acuerdo de 2015 (Escala Salarial) y su Adenda Complementaria invocan parámetros de especialización y profesionalización, al igual que establecen requisitos que ubican a cada profesional o técnico de la salud dentro del grupo ocupacional que le corresponde,



209
210

según sus grados y títulos académicos, así como atendiendo a sus capacidades y competencias, no siendo dable equiparar los años de servicio con la educación formal necesaria.

- **Los artículos 4, 5 y 12 de la Ley 33 de 7 de mayo de 2015, “que reconoce la profesión de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario”,** que disponen, en su orden, que dentro del ejercicio de la profesión de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario se encuentra la categoría 1, que requiere, como mínimo, dos años de estudios en una universidad oficial o particular, nacional o extranjera debidamente reconocida; que los asistentes de laboratorio clínico que a la entrada en vigencia de la Ley cuenten con seis años de servicios serán equiparados a la categoría de Técnico Asistente de Laboratorio, de lo contrario, tenían un periodo de gracia de un año para obtener un diplomado o su equivalente, que de no cumplir, debían optar por cursar la carrera universitaria; y que los años laborados por los auxiliares de laboratorio clínico y los técnicos asistentes de laboratorio clínico se tomarán en cuenta para el reconocimiento de la antigüedad en el servicio sanitario.



Los artículos en referencia fueron violados según la Demandante por la resolución acusada, debido a que dicho acto administrativo implementa un “examen de suficiencia profesional” para equiparar a los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario que no tienen la formación académica requerida, a diferencia de aquellos que sí han cursado la carrera técnica y obtenido el título de Técnico Superior en una universidad particular u oficial o en un instituto superior, otorgándoles a aquellos el nivel salarial de novecientos veinticinco balboas (B/.925.00), sin reunir el perfil académico para ello y violando su propia Ley de Ejercicio Profesional, que exige un mínimo de dos (2) años de estudios para ejercer el cargo en el grupo 4 de la Escala Salarial de los Profesionales y Técnicos de la Salud.

Adiciona, que el acto acusado utiliza el término “equiparación” para igualarlo con el término “reclasificación”, concepto que involucra un proceso que

210
211

inicia con una auditoría administrativa de puesto y la verificación que el profesional o técnico de la salud reúne el perfil académico y ejecuta en la práctica las funciones propias del cargo al que aspira ascender, con el correspondiente incremento salarial.

- **Los artículos 1 y 3 (numerales 1 y 10) de la Ley 43 de 21 de julio de 2004, "del Régimen de Certificación y Recertificación de los Profesionales, Especialistas y Técnicos de las Disciplinas de la Salud",** que establecen que dicha excerpta tiene por objetivo establecer los procesos de certificación y recertificación del recurso humano profesional, especializado y técnico; qué se entiende por certificación de competencia profesional o técnica; y la definición de técnico.

Arguye la Accionante, que las aludidas disposiciones han sido trasgredidas en razón que un examen de *"suficiencia profesional"* no es equivalente a la realización del proceso de certificación y recertificación básica, que culmina con la expedición de la correspondiente certificación de competencia profesional o técnica, es por esto que, la categoría de técnico de salud se corresponde con la realización y culminación de una carrera técnica que cubra un pènsun académico de por lo menos dos (2) años, pasar luego por el proceso de evaluación y certificación y finalmente obtener la idoneidad para el ejercicio de la profesión ante el Consejo Técnico de Salud.

- **El artículo 7 (numeral 2) de la Ley No. 52 de 26 de junio de 2015,** *"que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá y deroga la Ley 30 de 2006"*, que estipula que el Sistema de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la calidad de la educación superior universitaria, a través de las instancias ejecutoras, someterá a las universidades a procesos de acreditación de programas de carreras.

La asociación demandante, explica que el referido artículo fue quebrantado por el acto acusado, ya que no existe constancia alguna que las autoridades del Ministerio de Salud hayan gestionado o solicitado ante el Sistema Nacional de



2H
212

Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la educación superior, la elaboración de un programa de capacitación o una malla curricular para la dictación de un curso o diplomado que deben tomar los aspirantes a realizar el denominado "examen de suficiencia profesional", implementado en la resolución impugnada.

- **Los artículos 26 y 27 del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018**, "Que reglamenta la Ley No. 52 de 26 de junio de 2015, que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá", que disponen que le corresponde al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA) establecer a través de reglamentación, los procesos para la evaluación y acreditación institucional, carreras y programas; y que dicho organismo elaborará y aprobará los documentos que servirán de guía para desarrollar los procesos de evaluación, que deberán establecer los criterios, indicadores y estándares de calidad.

A juicio de la Accionante, los preceptos normativos mencionados fueron conculcados por la resolución censurada, pues reitera que no existe constancia alguna que las autoridades del Ministerio de Salud hayan gestionado o solicitado ante el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la educación superior, la elaboración de un programa de capacitación o una malla curricular para la dictación de un curso o diplomado que deben tomar los aspirantes a realizar el denominado "examen de suficiencia profesional", el cual riñe con el proceso de certificación y recertificación básica de los profesionales y técnicos de la salud establecido mediante ley.

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Ministerio de Salud, para que rindiera un informe explicativo de conducta al respecto, que fue remitido mediante la Nota No. 628-DVMS-OAL-PJ de 15 de septiembre de 2022, el cual se inicia exponiendo que mediante Acuerdo de 2015 y Adenda Complementaria para



210
213

la aplicación de la Escala Salarial, suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales de Salud, se definió una nueva escala salarial, así como la agrupación de los profesionales y técnicos de la salud al servicio del Estado, en ocho (8) grupos conforme a su nivel de formación académica.

Continúa explicando, que en la Adenda Complementaria de 29 de diciembre de 2015, se hizo una definición para cada grupo profesional de la salud, observándose que, para los casos que nos ocupan, resultan aplicables las categorías 3 y 4, estableciéndose que para la categoría 3 deberán evidenciarse diplomas de formación universitaria técnica y deberán haber cursado dos (2) o más años de estudios; y, para el grado 4, la evidencia académica es de diploma técnico universitario exclusivamente y deberán haber cursado tres (3) o más años de estudios.

Agrega el funcionario, que a través de la Resolución No. 523 de 9 de julio de 2021, se otorga a los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario, previo a la aprobación de examen de suficiencia profesional, el reconocimiento de ajuste salarial por el monto de novecientos veinticinco balboas con 00/100 (B/.925.00); por turnos el emolumento de ochenta balboas (B/80.00) y un bono de fin de año por el monto de cuatrocientos balboas con 00/100 (B/.400.00).

Bajo este contexto, se manifiesta en el informe de conducta, que los técnicos asistentes en laboratorio clínico sanitario estarán en capacidad de emplear su formación humanística en la convivencia con los profesionales de salud y en su contacto con el paciente, realizando actividades de orientación, recepción y toma de muestras a pacientes; pudiendo realizar sus funciones en laboratorios clínicos sanitarios y veterinarios en el sistema de salud público y privado con funciones supervisadas por el Tecnólogo Médico.

Prosigue señalando que en el año 2015, como resultado del acuerdo suscrito con la Coordinadora Nacional de Gremios Profesionales y Técnicos de Salud (CONAGREPROTSA), el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social,



213
214

estableció el grado 4, para aquellos funcionarios que se desempeñaban en condiciones especiales, como lo es el manejo de fluidos corporales, a raíz de que los Técnicos Asistentes y Auxiliares de Laboratorio Clínico Sanitario formaban parte de dicho gremio, así como el hecho que a los mismos no se les estaba aplicando este derecho ya pactado, lo que generó a que iniciaran acciones de paralización desde noviembre de 2019, momento en el que se suscribió un acuerdo de levantamiento de la medida.

Acota, que el beneficio de ajuste salarial reconocido en la resolución impugnada, pactado de común acuerdo como conquista salarial para aquellos funcionarios que se desempeñan como Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario y Auxiliar de Laboratorio Clínico, no representa ni es la aplicación del grado 4, esto es, del título académico superior, así como tampoco se busca equiparar la experiencia laboral con los años de estudios, pues lo que se buscó fue una salida a un conflicto laboral desde lo que la Ley le permite como regente de la salud.

Por último, expresa que existen dos (2) resoluciones administrativas relacionadas con los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario, siendo la primera la Resolución No. 522 de 9 de julio de 2021, *que les otorga la admisión en el grado 4*, a los formados académicamente en la Universidad; y la Resolución No. 523 de 9 de julio de 2021, que, lejos de contemplar un reconocimiento de grado académico, otorga un reconocimiento de ajuste salarial controlado a través de un examen de suficiencia académica.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N°436 de 3 de abril de 2023, la Procuradora de la Administración, Encargada, actuando en interés de la Ley, emite su concepto, exponiendo, primeramente, consideraciones y antecedentes referentes al Acuerdo de 2015 y su Adenda Complementaria, en el que se definió una nueva escala salarial para distintos gremios de profesionales de la salud.



214
215

Expresado lo anterior, la Agente del Ministerio Público, encargada, se refiere a la Ley 33 de 7 de mayo de 2015, que rige a los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario, anotando que dicha excerpta parte siempre de una premisa principal, y es establecerles a los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario un requisito primordial para que puedan ser reconocidos como tales y ejercer la profesión, siendo esta exigencia la de poseer una Carrera Universitaria, debiéndose tener como mínimo dos (2) años de estudios en Centros de Enseñanza Superior.

Destaca la Procuradora Encargada que, de la parte resolutive del acto acusado, se puede advertir que se busca aplicar un procedimiento de ajuste salarial a los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario que se encuentran laborando en el sistema público de salud, estableciéndose para este incremento económico la aprobación de un examen de suficiencia profesional, lo que claramente contraviene lo dispuesto en la Ley 33 de 2015, que dispone que para que estos trabajadores de la salud sean reconocidos, deberán contar con estudios o una carrera universitaria.

Agrega, que resulta claro colegir que un examen de suficiencia profesional no puede ser equiparado a todo el proceso y el desarrollo que conllevan, como mínimo, dos (2) años de estudios universitarios, máxime porque el acto acusado no señala que para tomar dicho examen, los aspirantes deban recibir previamente algún tipo de curso o estudios de preparación en alguna universidad, sea oficial o particular; sobre lo cual recalca que aun cuando se tenga una vasta experiencia profesional en el cargo que se desempeñe, toda profesión que para su ejercicio, se encuentre regulada por una legislación especial, debe ser respetada y sobre esa base, los requisitos fundamentales que se establecen deben aplicarse de manera estricta para el reconocimiento y la idoneidad correspondiente.

Sobre las consideraciones expuestas, la Procuradora de la Administración, Encargada, considera que la Resolución 523 de 9 de julio de 2021, no ha cumplido



215
216

con los requisitos que establece la Ley 33 de 7 de mayo de 2015, por lo que solicita a esta Sala Tercera declarar que la misma es ilegal.

V. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA DEL TERCERO INTERESADO.

El Magíster Genaro López Bultrón, en representación de la Asociación Nacional de Asistentes y Auxiliares de Laboratorio Clínicos (ANALAAC), admitida como tercero interesado a través de la Resolución de 29 de mayo de 2023,, presentó escrito de contestación de la Demanda, en el cual se opone a los cargos de ilegalidad de la Accionante, pues sostiene que la resolución acusada se deriva de una lucha gremial en la cual se les reconoció un ajuste salarial a aquellos funcionarios que se desempeñan como Asistentes y Auxiliares de Laboratorio Clínico Sanitario, sin que dicha prerrogativa represente la aplicación del grado cuatro o que de manera equivalente se les considere como profesional con título académico superior.

En ese sentido, arguye el tercero interesado que en ningún momento el Ministerio de Salud ha tratado de equiparar la experiencia laboral con los años de estudio, destacando mas bien que los convenios internacionales, la Ley y la Constitución Política claramente señalan que a igualdad de trabajo hay igualdad de salario, siendo la razón esta del ajuste salarial, por lo que solicita se decrete legal la Resolución 523 de 9 de julio de 2021.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA.

Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 206 de la Constitución Política y 97 del Código Judicial, esta Sala es competente para revisar, declarar la nulidad por ilegal de los actos administrativos y restablecer el derecho particular violado.

Legitimación activa y pasiva.

En el negocio en examen, la demandante es la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRACTICANTES, AUXILIARES Y TÉCNICOS EN ENFERMERÍA (ANPATE)**, representada por el Licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo.



216
217

Actúa como sujeto pasivo en la presente acción, el Ministerio de Salud, quien es la institución que emitió el acto demandado acusado de ilegal.

Acto Administrativo Demandado

Lo constituye la Resolución No. 523 de 9 de julio 2021, del Ministerio de Salud, a través de la cual se otorga el reconocimiento de ajuste salarial por aprobación de examen de suficiencia profesional, a los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario que hayan sido formados mediante cursos institucionales y no cuenten con una preparación universitaria en dicha carrera.

Controversia Jurídica.

Desarrollados los trámites legales de rigor corresponde a los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar, a dirimir el fondo del presente litigio.

Primeramente, observa la Sala que la disconformidad de la parte demandante radica en que a su consideración, el Ministerio de Salud al implementar la aprobación de un examen de suficiencia profesional para el reconocimiento de un ajuste salarial a los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario que no tienen la formación académica requerida por Ley, los está equiparando automáticamente a la misma categoría de aquellos que sí han cursado la carrera técnica y obtenido el título de Técnico Superior en una universidad; reclasificación que, a su juicio, incumple los requisitos previstos en el marco normativo que rige a dicho gremio, así como también al proceso de acreditación que mandata el ordenamiento jurídico.

Previo a realizar nuestro análisis de legalidad, se hace necesario realizar algunas reflexiones generales en torno a la materia.

A lo largo de los años, han sido distintas las luchas de reivindicaciones laborales que se han emprendido por varios gremios de profesionales de la salud, entre éstos, el Colegio Nacional de Laboratoristas Clínicos (CONALAC) y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), en la búsqueda de poder obtener una mejora en las



217
218

condiciones laborales y salariales, que, a su vez, fueran cónsonas con la regencia del nivel profesional requerido.

En ese sentido, el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social, y diversos gremios de profesionales de la salud, tales como, los laboratoristas al servicio del Estado, agremiados dentro del Colegio Nacional de Laboratoristas Clínicos (CONALAC), la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), en representación de los profesionales de la salud al servicio del Estado, entre éstos, los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario, suscribieron el Acuerdo de 28 de julio de 2015, como ese primer instrumento que pactó incrementos en las escalas salariales de dichos funcionarios, así como la conformación de ocho (8) grupos conforme a su nivel de formación académica.

Dicho Acuerdo de Entendimiento de 2015, sufrió diversas modificaciones a través de la Adenda Complementaria de 29 de diciembre de 2015, que introdujo una definición para cada perfil de grado de los distintos grupos ocupacionales, instrumento cuya aplicación, a su vez, se circunscribe a la normativa que rige para cada sector profesional.

En ese sentido, la Ley N°33 de 7 de mayo de 2015, que reconoce la profesión de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario y de Auxiliar de Laboratorio Clínico, en sus artículos 2, 3, 4 y 5, establecen los requisitos para el ejercicio de la profesión y las categorías de dicha carrera, preceptos cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 2. El técnico asistente de laboratorio clínico sanitario poseerá formación universitaria, así como los conocimientos básicos para practicar flebotomías, recibir e identificar las muestras para su análisis y realizar otras funciones específicas de laboratorio clínico que se le asigne, y trabajará de acuerdo con las normas de bioseguridad y calidad de los estatutos del laboratorio clínico, bajo supervisión directa del laboratorista clínico.

El técnico asistente de laboratorio clínico sanitario no podrá realizar las funciones que sean competencia de la profesión de Laboratorista Clínico o de Tecnología Médica."

"Artículo 3. Para ejercer la profesión de Técnico de Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario se requiere:

1. Ser de nacionalidad panameña.
2. Poseer título de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario, expedido por universidades oficiales o particulares, nacionales o extranjeras, debidamente reconocidas.



218
219

3. Poseer certificado de idoneidad expedido por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud."

"**Artículo 4.** El ejercicio de la profesión de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario comprenderá la categoría siguiente:

Categoría 1. Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario. Requiere, como mínimo, dos años de estudio en una universidad oficial o particular, nacional o extranjera, debidamente reconocida, y es responsable de asistir a los tecnólogos médicos o laboratoristas clínicos."

"**Artículo 5.** Para los efectos de la homologación de los asistentes de laboratorio clínico que, a la entrada en vigencia de esta Ley, se encuentren prestando servicios, se aplicarán los criterios siguientes:

1. Los asistentes de laboratorio clínico con seis años de servicios serán equiparados a la categoría de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario.

2. Los asistentes de laboratorio clínico que no cuenten con los seis años de servicios tendrán un periodo de gracia de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, para obtener un diplomado o su equivalente en una universidad oficial o particular que forme técnicos de laboratorio.

Queda entendido que los asistentes que no cumplan con los anteriores requisitos, deberán optar por cursar la carrera universitaria."

De una revisión integral de los preceptos normativos citados, esta Sala observa que la Ley que rige para dicho gremio, adicional a establecer los requisitos inherentes para el ejercicio de la profesión de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario, también propició, desde un inicio, la equiparación de aquellos Asistentes de Laboratorio que no contaban con las formalidades académicas establecidas pero que se encontraban prestando servicios en las distintas dependencias de salud.

Dentro de este grupo, se encontraban aquellos que contaban con seis (6) años de servicio; los cuales fueron equiparados a la categoría de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario; y, por otra parte, aquellos Asistentes de Laboratorio que no completaban dicho periodo, a quienes la Ley les otorgó un periodo de un (1) año, para que pudieran optar por otros mecanismos académicos alternos (diplomado o su equivalente) que les permitiesen acogerse a tal homologación.

Por otra parte, el artículo 13 de la referida excerpta legal, dispone:

"**Artículo 13.** Las instituciones públicas de salud donde laboren los auxiliares de laboratorio clínico y los técnicos asistentes de laboratorio clínico sanitario, **en coordinación con los gremios correspondientes, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía y Finanzas, acordarán la escala salarial sobre la base de lo establecido en el Manual Descriptivo de Cargos de los Trabajadores de la Salud** y de los acuerdos vigentes. De igual forma, reconocerán a los profesionales como técnicos asistentes de laboratorio clínico sanitario acorde con el título y sus funciones propias.



219
220

La escala salarial única reconocerá los años de servicios continuos prestados a la institución y el nivel educativo alcanzado, previa evaluación satisfactoria, y deberá ser revisada cada tres años."

De igual manera, el artículo 13 de la Ley 33 de 2015, también indica que les compete a las distintas instituciones públicas de salud donde laboren los Auxiliares de Laboratorio Clínico y los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario, **en coordinación con los gremios correspondientes, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía y Finanzas, pactar las escalas salariales de conformidad con las funciones desempeñadas** y los acuerdos vigentes.

En este orden de ideas, esta Sala considera importante destacar que, a través de la Resolución No. 523 de 9 de julio de 2021, acusada de ilegal, el Ministerio de Salud otorgó el reconocimiento de un ajuste salarial, previa aprobación de examen de suficiencia profesional, a los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario formados mediante cursos institucionales, que no contaban con el requisito de formación universitaria. Dicho examen, solo podrá realizarse en dos (2) ocasiones y el mismo será expedido por la Universidad de las Américas (UDELAS).

Al respecto, nos permitimos citar un extracto del considerando de la Resolución No. 523 de 9 de julio de 2021, que puntualiza lo siguiente:

"...

Que el artículo 5 de la Ley 33 del 7 de mayo del 2015 reconoce la profesión de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario y de Auxiliar de Laboratorio Clínico.

Que el artículo 12 de la precitada ley hace referencia a que los años laborados se deben tomar en cuenta para reconocimiento de antigüedad en el servicio y no para validarlos y equiparlos con los años de estudio.

Que frente a la solicitud de mejoras a las condiciones laborales, considerando que los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario son un recurso importante en la atención de salud, de la población, el Gobierno nacional planteó que cualquier aspiración económica debe ser acorde con lo establecido en la precitada ley y en la jurisprudencia existente.

Que dentro del grupo de los técnicos asistentes de laboratorio existen los formados académicamente en la Universidad y los formados mediante cursos institucionales.

Que los ajustes salariales contenido en la presente resolución están supeditados a la aprobación del examen de suficiencia profesional, expedido por la facultad de ciencias de la salud, de la Universidad de las Américas (UDELAS).

Que los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario, que hayan sido formados mediante cursos institucionales y que no cumplan



274
221

con el requisito de una formación universitaria en dicha carrera, tendrán la posibilidad de recibir un ajuste salarial, condicionado a un examen de suficiencia profesional. Este examen de suficiencia profesional solo se realizará en dos ocasiones, en caso de no ser aprobado satisfactoriamente de acuerdo con promedio de pase, los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario no podrán acogerse a los beneficios contenidos en la presente resolución."

A juicio de la Sala, la resolución impugnada no infringe las disposiciones legales y reglamentarias alegadas por la Demandante, toda vez que de la Resolución No. 523 de 9 de julio de 2021, se desprende que el Ministerio de Salud no está reclasificando de grado profesional ni mucho menos conmutando los años de servicios por la formación académica, toda vez que dicho ente ministerial lo que busca es brindarle la posibilidad a los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario, cuya preparación se dio a través de otros mecanismos profesionales (cursos institucionales), la posibilidad de poder acceder a un ajuste salarial, máxime tomando en cuenta que éstos se encuentran desempeñando las mismas funciones que aquellos que cuentan con la formación universitaria.

Al respecto, la resolución censurada expresamente, indica, que de conformidad con el artículo 12 de la Ley 33 de 2015, los años laborados se deben tomar en cuenta para reconocimiento de antigüedad en el servicio y no para equipararlos con los años de estudio, siendo esta la razón por la que a través de la Resolución No. 523 de 9 de julio de 2021, el concepto de ajuste salarial va encaminado es a la oportunidad de poder acceder a una modificación en la remuneración e ir regulando las discrepancias existentes en los sueldos percibidos entre los profesionales de un mismo gremio.

Sobre este punto, esta Superioridad estima que la medida adoptada por el Ministerio de Salud en la Resolución acusada, guarda concordancia con las oportunidades que la propia Ley 33 de 2015, desde su creación, implementó, al concederles a los Asistentes de Laboratorio que no contaran con la formación académica universitaria, el término de un año (1) para obtener un diplomado o su equivalente, y poder ser homologados a la categoría de Técnico Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario, ello en aras de tomar en cuenta la trayectoria



221
222

profesional de aquellos funcionarios que ejercían dicha ocupación desde antes que la misma estuviera regulada como lo está actualmente en el ordenamiento jurídico.

Así las cosas, el ajuste salarial reconocido por el Ministerio de Salud en la resolución acusada, no constituye un equivalente de equiparación en el grado 4 de los perfiles contenidos en la Adenda Complementaria que rige para los profesionales de la salud del país, sino más bien una retribución económica que constituye una conquista laboral que busca beneficiar a aquellos profesionales del gremio que se encuentran en igualdad de funciones en un rubro en el que se debe sopesar, entre otras cosas, no solo la similitud de asignaciones delegadas sino también el grado de riesgo al que están expuestos en el desarrollo de las tareas diarias propias de este tipo de ocupación.

Por otra parte, en cuanto a las inconformidades planteadas por la parte Recurrente respecto al examen de suficiencia profesional como mecanismo que suple la preparación académica universitaria establecida en la Ley, esta Corporación de Justicia es del criterio que el examen implementado en la Resolución acusada, no busca suplir los métodos académicos previstos en la norma ni mucho menos los procesos de certificación correspondientes, sino más bien funge como una herramienta que permite corroborar los conocimientos con los que cuenta el profesional que aspira se le reconozca el ajuste salarial y poder justificar tal retribución económica.

De ahí que, la aprobación del referido examen de suficiencia profesional no otorga certificación alguna que equivalga al título universitario requerido para el perfil del grado 4 de la Adenda Complementaria, sino que constituye un instrumento de selección, que, de ser aprobado, le otorga la oportunidad al funcionario de recibir un ajuste en su sueldo.

En igual sentido, es dable señalar que la remuneración salarial reconocida en la resolución acusada no se configura de forma automática, puesto que está supeditada a la aprobación del examen de suficiencia; a cargo de la Universidad



222
223

de las Américas (UDELAS), al ser la Casa de Estudios Superior encargada de formar académicamente a los profesionales de este gremio de la salud.

Cabe añadir aquí, que los reparos esgrimidos por la parte actora, referentes a la aplicación del grado 4 de la Adenda Complementaria a los Técnicos Asistente de Laboratorio Clínico Sanitario, **es un reconocimiento que fue otorgado en otra Resolución distinta a la impugnada en la causa bajo estudio**, siendo esa la Resolución No. 522 de 9 de julio de 2021, proferida por el Ministerio de Salud, mediante la cual se *“otorga la admisión en el Grado 4, a los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario, formados académicamente en la Universidad”*; por consiguiente, lo dispuesto en dicho acto administrativo es ajeno al análisis de legalidad que le compete a la Sala en el proceso bajo estudio.

En lo que refiere al Principio de *“igual trabajo igual salario”*, el mismo ya ha sido abordado en otras latitudes, como es el caso de la República de Colombia, cuyo Consejo de Estado se pronunció bajo los siguientes términos:

“...
Pese a que el sistema normativo permite encomendar a los servidores públicos actividades que cotidianamente no realizan, estas no deben involucrar tareas que pertenezcan a un nivel superior al que ocupan, pues de ser así se originaría un enriquecimiento sin justa causa de la administración, porque pagaría un salario inferior por labores que son más onerosas, y un detrimento de los derechos laborales de los trabajadores. **La jurisprudencia constitucional ha señalado que cuando se desconoce el principio de «salario igual, trabajo igual», se crea una discriminación laboral reprochable que debe ser eliminada por parte del funcionario judicial siempre que se pruebe que dos (2) o más sujetos desempeñan las mismas funciones, pero reciben contraprestaciones diferentes.** (...) Si bien la accionante fue nombrada como facilitador III (nivel asistencial), esto no impide que se ordene reconocer las diferencias salariales correspondientes al empleo de gestor I (nivel profesional) por desempeñarse como auditora tributaria de gestión y control, en razón a que **dentro de una relación laboral lo que determina el salario de los trabajadores son las tareas que efectivamente cumplen** y no las formalidades, tal como lo establece el principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formas dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política.”¹



Aunado a lo anterior, esta Magistratura no puede soslayar que la resolución acusada de ilegal fue el resultado de diversas mesas de diálogo llevadas a cabo entre la Caja de Seguro Social, el Ministerio de Salud y los Técnicos Asistentes de Laboratorio Clínico Sanitario, como mecanismo de resolución para el cese del paro

¹ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80978>

223
221

de labores llevado a cabo por este gremio (Cfr. fojas 125-126 del expediente judicial), con la finalidad de preservar una prestación eficiente e ininterrumpida del servicio de salud, y, a su vez, reconocer los derechos laborales que durante el transcurso del tiempo le han sido concedidos progresivamente a los profesionales de este grupo ocupacional, entre éstos, el derecho a una promoción económica conforme a las funciones desempeñadas.

Lo anterior, también encuentra sustento en el Principio de Buena Fe, que rige las relaciones entre la Administración y el administrado, sobre el cual la doctrina ha señalado lo siguiente:

"...La administración está obligada a ser consecuente consigo misma y a no asaltar la buena fe de los particulares, al igual que de estos para con aquéllas.

...
En cuanto se refiere al sentido de la buena fe de los particulares para con la administración, el principio plantea como elementos básicos el de la confianza, la credibilidad, la aceptación y, sobre todo, la seguridad. En esta perspectiva, conlleva inevitablemente el elemento psicológico de la credibilidad, y, por lo tanto, de la estabilidad emocional de los asociados, que desde la perspectiva estrictamente jurídica se reconduce en el concepto de confianza legítima, o sea, en la acción ciudadana bajo la absoluta creencia de estar acorde con el orden jurídico."²

En razón de lo expuesto, la actuación desplegada por el Ministerio de Salud, en la resolución objeto de impugnación dista de versar sobre una equiparación de los años de experiencia por la formación universitaria, sino que tuvo por cometido no desconocer los derechos de los profesionales de dicho gremio que se encontraban laborando a servicio del Estado, desde antes que la profesión estuviese debidamente regulada, y cuyos requisitos de formación, han ido variando con el transcurso del tiempo, desde su creación con el Decreto 259 de 9 de octubre de 1978, suplido con la Ley 48 de 22 de noviembre de 1984, derogada actualmente por la Ley 33 de 2015; por lo que las medidas adoptadas se remontan a las particularidades propias que ha ido atravesando el ejercicio de la profesión desde sus inicios.



² Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, Acto Administrativo Procedimiento, Eficacia y Validez, Cuarta Edición, Sigma editores, Colombia, pgs. 80-81

2024
225

Sobre la base de lo expuesto, esta Superioridad colige que no prosperan ninguno de los cargos de ilegalidad aducidos por la parte actora, en consecuencia, este Tribunal no puede acceder a ninguna de las pretensiones de la Demandante.

Finalmente, debemos señalar que a través de la Resolución de 1 de agosto de 2022, este Tribunal Colegiado ordenó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 523 de 9 de julio de 2021, hasta tanto se hiciera el análisis de fondo correspondiente; no obstante, como quiera que no hay una ilegalidad ostensible en el acto administrativo impugnado, se procede a ordenar el levantamiento de la medida cautelar decretada.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución No. 523 de 9 de julio de 2021, expedida por el Ministerio de Salud, y **SE LEVANTA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los efectos de la Resolución impugnada, decretada mediante Resolución de 1 de agosto de 2022.

NOTIFÍQUESE,



CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

KATIA ROSAS
SECRETARIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

Fanamá 16 de mayo de 2024
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
Secretaria (o)

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFIQUESE HOY 3 DE mayo
DE 20 24 A LAS 8:46 DE LA mañana
A: Procuraduría de Administración
[Firma] 21 [Firma]
FIRMA