



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de junio de 2021  
C-082-21

Licenciada

**María Pilar Gordon**

Jefa de la Oficina Institucional  
de Recursos Humanos del  
Hospital Santo Tomás  
Ciudad.

**Ref.: Si el incremento salarial aprobado y autorizado por el Patronato del Hospital Santo Tomás forma parte del salario o puede considerarse un sobresueldo.**

Licenciada Gordon:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como asesores de los servidores públicos, nos permitimos ofrecer contestación a su escrito presentado ante esta Procuraduría, por medio de la nota N°756/OIRH/HST de 5 de abril de 2021, en la cual manifiestan que el Patronato del Hospital Santo Tomás, mediante Resolución N° 250 de mayo de 2016, aprobó y ratificó el acuerdo entre el Ministerio de Salud (MINSAL) y la Asociación de Funcionarios de Salud del Ministerio de Salud (AFUSA), firmado el 29 de Julio de 2015, donde se reconoce un incremento salarial por la suma de ciento quince balboas (B/.115.00) a favor de todo el personal administrativo de salud, y hacen las siguientes preguntas:

- “1. ¿El incremento salarial aprobado y autorizado por el Patronato del Hospital Santo Tomás, forma parte del salario de los funcionarios que lo recibieron?”
2. ¿Puede considerarse este incremento salarial como sobresueldo?”

**I. Nuestro criterio**

Esta Procuraduría es del criterio que los incrementos salariales forman parte del salario del personal administrativo de salud, tal como queda expresado en el instrumento jurídico que lo establece, es decir el Acuerdo fechado 29 de julio de 2015, suscrito entre el Ministerio de Salud y la Asociación de Funcionarios de Salud del Ministerio de Salud (AFUSA) y que fue aprobado y autorizado con posterioridad, por el Patronato del Hospital Santo Tomás, mediante la Resolución N°250 de 25 de mayo de 2016, el cual goza de presunción de legalidad y por tanto tiene fuerza legal y obligatoria entre las partes.

Antes de avocarnos al análisis de lo que se consulta, es importante que le manifestemos que todas y cada una de las actuaciones que en el ejercicio de sus funciones emitan los funcionarios (léase Hospital Santo Tomás), deberán hacerse con apego al principio de legalidad, el cual es uno de los que rige la administración pública, principio que se encuentra consignado a nivel constitucional y legal en las siguientes normas:

**A. Marco constitucional artículo 18:**

*“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 las mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”.*

**B. Marco Legal, artículo 34 de la Ley N° 38 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)*

Este principio fundamental del Derecho recogido en nuestro ordenamiento positivo, advierte que el mismo, constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben ser sometidos a las leyes, por lo que todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público solo puede hacer lo que la ley le permita.

**II. Normativa legal aplicable al tema objeto de consulta:**

- **Ley N° 4 de 10 de abril de 2000, “Patronato del Hospital Santo Tomás”.**

Mediante este cuerpo normativo se crea el Patronato del Hospital Santo Tomás, reconociéndolo como una entidad de interés público y social sin fines de lucro, personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo, económico, financiero, y funcional que se regirá por esta Ley y su reglamento general.<sup>1</sup>; estableciendo determinadas atribuciones al mismo con la finalidad de garantizar el correcto funcionamiento del Complejo Hospitalario, según lo señala el artículo 19 de la ley in comento. Veamos:

“**Artículo 19:** Son deberes y atribuciones del Patronato:

1. Garantizar que el complejo hospitalario brinde la mayor y mejor calidad de atención y servicios de salud, con humanitarismo y sensibilidad social, a las poblaciones señaladas en el artículo 5 de esta Ley.
2. Establecer la estructura administrativa para el buen funcionamiento del Hospital.
3. Definir la estructura organizativa-funcional del Hospital, con la participación paritaria de los trabajadores de la institución.
- ...
9. Participar en la elaboración, así como aprobar y ejecutar el presupuesto anual del Patronato, conforme a los ingresos disponibles y las necesidades del servicio; y autorizar cualquier gasto adicional.
- ...”

Del artículo citado se colige que al Patronato se le confiere la atribución de establecer la estructura administrativa para el buen funcionamiento y definir la estructura organizativa y funcional del Hospital.

---

<sup>1</sup> Cfr. artículo 1 de la Ley N° 4 de 10 de abril de 2000.

En atención a estas atribuciones el Patronato procede a emitir la Resolución N° 250 de 25 de mayo de 2016, mediante la cual se da la aprobación del Acuerdo sin número suscrito<sup>2</sup> entre el Ministerio de Salud y la Asociación de Funcionarios de Salud del Ministerio de fecha 29 de julio de 2015, que establece el pago de ciento quince balboas (B/.115.00) en concepto de incremento salarial a favor del personal administrativo de salud, a partir de la primera quincena de enero de 2016.

Vista la normativa legal aplicable, procedemos a dar respuesta a sus interrogantes en el mismo orden en que han sido señaladas en la nota N°756/OIRH/HST de 5 de abril de 2021, y de manera separada para una mejor comprensión. Veamos:

- *¿El incremento salarial aprobado y autorizado por el Patronato del Hospital Santo Tomás, forma parte del salario de los funcionarios que lo recibieron?*

Como fuera expresado, el Patronato del Hospital Santo Tomás, mediante la Resolución N° 250 de 25 de mayo de 2016, aprueba el acuerdo celebrado entre el Gobierno Nacional, léase MINSA y la Asociación de funcionarios de la Salud del Minsa, para que fuese aplicado a todos los funcionarios administrativos de salud del complejo hospitalario, tal y como lo establece el artículo primero de la resolución transcrita a continuación:

***“ARTÍCULO PRIMERO: APROBAR Y AUTORIZAR el pago del incremento salarial de CIENTO QUINCE BALBOAS (B/. 115.00) a todo el personal administrativo del hospital Santo Tomás efectivo a partir del 1 de enero de 2016, de conformidad al Acuerdo entre el Ministerio de Salud (MINSA) y la Asociación de Funcionarios de Salud del Ministerio de salud (AFUSA) DE 29 DE JULIO DE 2015”***

Con motivo de la norma citada, es oportuno indicar que el acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y la Asociación de Funcionarios de la Salud del Minsa, debe ser entendido como un acto administrativo del Gobierno Central, de carácter obligatorio y cuyos efectos deben ser aplicados tal como son expresados en él, por lo que en este sentido todos los funcionarios administrativos de salud del Hospital Santo Tomás, tienen derecho a recibir el incremento o aumento salarial establecido en el Acuerdo suscrito entre el MINSA y la Asociación de Funcionarios de Salud del Minsa (AFUSA), por ende este incremento debió verse reflejado en su salario a partir de la fecha indicada en el acuerdo en mención, es decir desde la primera quincena del mes de enero del año 2016 y deberá entenderse como parte de su salario tal y como ha sido expresado en el artículo tercero del Acuerdo que transcribimos a continuación:

***“TERCERO: las partes acuerdan, establecer un incremento salarial a favor del personal administrativo de salud, que a la firma del presente acuerdo se encuentre laborando en el sistema de salud, de ciento quince balboas (B/.115.00)”***

Así las cosas, atendiendo al principio de estricta legalidad, corresponde al Patronato del Hospital Santo Tomás, realizar los ajustes correspondientes para que este aumento o incremento salarial establecido mediante Acuerdo, se vea reflejado en el salario percibido por el personal administrativo de salud, constituyéndose en un derecho adquirido.

---

<sup>2</sup> Acuerdo N° S/N de miércoles 29 de julio de 2105 “Entre el Ministerio de Salud, y la Asociación de funcionarios de Salud del Ministerio de Salud (AFUSA):

**TERCERO:** Las partes acuerdan, establecer un incremento salarial a favor del personal administrativo d salud, que a la firma del presente acuerdo se encuentre laborando en el sistema de salud, de ciento quince balboas (B/.115.00).

Es menester señalar, que la presunción de legalidad o validez de los acuerdos o convenios colectivos donde se fijen condiciones o derechos mínimos laborales, para los profesionales de la salud que laboren en el sector público, ha sido objeto de consulta en este Despacho, por parte de otras entidades como el Sistema Único de Manejo de Emergencias (SUME 911) en donde señaláramos que *“este principio de presunción ha sido desarrollado jurisprudencialmente por la precitada Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en reiterados pronunciamientos (ver sentencias de 11 de marzo de 2014, 27 de abril de 2009) profesando que los mismos tienen fuerza obligatoria, mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente,”*<sup>3</sup>

- **En lo que respecta a la segunda interrogante planteada por el Patronato:** *¿Puede considerarse este incremento salarial como sobresueldo?* Señalamos que:

Sobre la base de esta segunda interrogante, precisa entonces, definir el concepto del término sobresueldo, según el Diccionario Jurídico Teórico Práctico<sup>4</sup>. Veamos:

*“Sobresueldo: Pago además del salario. Estipendio o dinero que recibe el trabajador de manera permanente y adicional al convenido cuando inicia la relación laboral. Su origen se encuentra en que el sueldo previsto es más bajo del que rige en el medio para labores similares o lo provoca una inflación de niveles inesperados o como estímulo para lograr mayor productividad.”*

De la definición anterior se deduce que sobresueldo es un pago adicional al salario pactado y que se producirá bajo los siguientes supuestos:

1. El salario previsto es menor del que rige en el medio para labores similares.
2. Inflación de niveles inesperados.
3. Como estímulo para lograr mayor productividad.

De igual forma es necesario analizar lo establecido en la Resolución N° MEF-RES-2018-2019, “Por la cual se aprueba el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público. Versión actualizada 2018,” en lo referente al sobresueldo, mediante la cual en la descripción de clasificación establece lo siguiente:

*“Sobresueldo: Son los gastos por conceptos de remuneraciones complementarias al sueldo, sancionadas en disposiciones especiales.”*

Vemos entonces que los sobresueldos, se encuentran condicionados al cumplimiento de determinados supuestos y deben estar previamente reconocidos en normativas especiales, de tal manera que el incremento salarial establecido en el Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Salud y la Asociación de Funcionarios de Salud del Minsa, que fuera aprobado y autorizado por el Patronato del Hospital Santo Tomás mediante la Resolución N° 250 de 25 de mayo de 2016, no debe ser considerado como un sobresueldo sino como se encuentra establecido en el Acuerdo, es decir **como un incremento salarial.**

### III. **Nuestras conclusiones:**

- Los incrementos salariales, una vez aplicados mediante el instrumento jurídico respectivo, suscrito por las partes, formará parte del salario del personal administrativo de salud, tal como queda reconocido en el Acuerdo sin número, suscrito entre el Ministerio de Salud y la Asociación de Funcionarios de Salud del Ministerio de Salud (AFUSA) y que fuera

<sup>3</sup> Nota C-032-18 de 17 de mayo de 2018.

<sup>4</sup> Martínez Morales R (2017). Diccionario Jurídico: teórico práctico. Iure Editores .pagina 800.

aprobado y autorizado mediante la Resolución N°250 de 25 de mayo de 2016 del Patronato del Hospital Santo Tomás, el cual goza de presunción de legalidad y por tanto, tiene fuerza obligatoria y conminan a su aplicación mientras no sea declarado contrario a la Constitución o a las leyes por la Corte Suprema de Justicia.

- Con relación a los sobresueldos, los mismos se encuentran condicionados al cumplimiento de determinados supuestos y deben estar reflejados en leyes especiales, y demás normativas jurídicas, de tal manera que el incremento salarial establecido en el Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Salud y la Asociación de Funcionarios de Salud del Minsa, que fuera aprobado y autorizado por el Patronato del Hospital Santo Tomás mediante la Resolución N° 250 de 25 de mayo de 2016, **no debe ser considerado como un sobresueldo**; sino como se encuentra establecido en el artículo tercero del Acuerdo suscrito el 29 de julio de 2015, es decir, como un incremento salarial.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/rae