



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 21 de junio de 2024.  
C-118-24

Doctor.  
**Elias García Mayorca**  
Director Médico General  
del Hospital Santo Tomás  
Ciudad.

Ref.: Reconocimiento de la profesión de Biomédica en el territorio nacional (nueva escala salarial)

Doctor García:

Damos respuesta a la Nota N°2013/OIRH/HST de 2024, recibida en este Despacho el 13 de junio de 2024, mediante la cual se consulta a esta Procuraduría si la nueva escala salarial de los profesionales de la Biomédica es de aplicación obligatoria o si puede ser opcional.

Con relación a la interrogante, este Despacho opina que, en su artículo 4 la Resolución No.613 de 8 de agosto de 2023, la cual está revestida de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos de efecto general conforme al artículo 15 del Código Civil, dispone lo conducente para la aplicación de la escala salarial de los profesionales de la biomédica, estableciendo en tal sentido que la misma regirá desde el siguiente período fiscal, posterior a su promulgación en gaceta oficial; y, siendo que ésta fue publicada en la Gaceta Oficial No.29846 de 14 de agosto de 2023, ha de entenderse que, según los términos en ella señalados, la nueva escala salarial deberá aplicarse de manera obligatoria, a partir del período fiscal 2024.

Es importante indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

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

I. Consideraciones y argumentos jurídicos de la Procuraduría de la Administración.

La consulta que nos ocupa, guarda relación con la **eficacia de los actos administrativos de efecto general**; atributo inherente a éstos, estrechamente vinculado al principio de presunción de legalidad, que consagra nuestro ordenamiento positivo en el artículo 15 del Código Civil, cuyo texto expresa:

**“Artículo 15.** Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las Leyes.”

La doctrina administrativa ha reconocido el principio de presunción de legalidad, como la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, llegar a ser eficaz.

En el sentido anotado, se expresó la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008, al señalar:

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

Sobre la **eficacia o ejecutividad del acto administrativo** y su alcance; la jurista panameña Marelisa Ábrego, en su obra “La jurisdicción contencioso administrativa en Panamá y la tutela cautelar”, precisó:

“Los actos administrativos, desde el momento de su expedición, gozan del privilegio de la legalidad, ejecutividad y ejecutoriedad, lo cual implica que el mismo debe ser cumplido de manera inmediata e independientemente de la voluntad del administrado.

La ejecutividad es la regla general del acto administrativo, es decir, una vez que la Administración expide un acto, éste debe producir todos sus efectos legales. No obstante, frente a tales efectos de los actos administrativos pueden originarse grandes consecuencias para el administrado, puesto que la decisión administrativa sólo puede detenerse a través de la interposición de una demanda contenciosa administrativa ante los estrados judiciales, con la correspondiente solicitud de suspensión provisional del acto administrativo. (...)1 (Énfasis suplido)

---

<sup>1</sup> Abrego Caballero, Marelissa. “La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá y la Tutela Cautelar”. Universal Books, Panamá. Pg. 149.

También la jurisprudencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, se ha pronunciado sobre la ejecutividad de los actos administrativos, señalando así, en sentencia de 18 de marzo de 2018<sup>2</sup>, lo siguiente:

“(...) las actuaciones de la Administración Pública se encausan en un principio administrativo de seguridad jurídica, que intrínsecamente está vinculado con la presunción "iuris tantum" que supone su legalidad, así como la ejecutividad que asegura el cumplimiento de los fines con los que se origina cada acto administrativo expedido, siendo esta parte dinámica, la que asegura el cumplimiento efectivo del carácter sustancial del mismo, lo que algunos autores definen como la ejecutividad de los actos administrativos, al señalar que "...Esta ejecutoriedad de los actos administrativos responde a la necesidad de cumplir con el cometido de la Administración, que es la satisfacción del interés público. Según apunta Dromi (1997) la ejecutoriedad es un elemento inescindible del poder y se fundamenta en: "...la relación dialógica de mando y obediencia, de prerrogativa y garantía, por lo cual el contenido y alcance de la ejecutoriedad dependerá del ordenamiento político-institucional que le sirve de sustento." (ÁBREGO CABALLERO, Marelissa. "La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá y la Tutela Cautelar". Universal Books. Pág. 249).

Igualmente es pertinente hacer referencia al principio de estricta legalidad, un precepto cardinal que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones, consagrado dentro de nuestro derecho interno en el artículo 18 de la Constitución Política y, en concordancia con dicho precepto, el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000. Dichas normas jurídicas señalan lo siguiente:

**“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...”

**“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,

---

<sup>2</sup> Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad, interpuesta por la firma Morgan & Morgan, en nombre y representación de la Asociación de Residentes de la Urbanización Altos del Golf, Loma Alegre y Áreas aledañas, para que se declare nula por ilegal, la Resolución No.389-2014 de 23 de junio de 2014, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Ponente: Cecilio Cedalise Riquelme. Ocho (8) de marzo de 2018.

sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de legalidad...”

Las normas citadas hacen referencia al principio de legalidad, el cual profesa que todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, al igual que todo ejercicio de un poder público; siendo así que, en general, los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que la ley expresamente les permite.

Abordado lo anterior, es pertinente referirnos al escalafón profesional de los biomédicos y su regulación. Veamos:

En tal sentido, la Ley No.64 de 3 de octubre de 2017, “*Que reconoce la profesión de Biomédica*”, garantiza el ejercicio de la profesión a través del proceso de idoneidad y acreditación y les otorga a estos profesionales estabilidad en sus cargos. En tal sentido, los artículos 8 y 9 de la Ley ut supra, señalan lo siguiente:

**“Artículo 8.** El escalafón profesional de biomédicos se establece de la forma siguiente:

1. Técnico Biomédico 1: Profesional que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, se encuentra laborando con funciones de Biomédica dentro del sistema de salud pública y privada.
2. Técnico Biomédico II: Profesional de Biomédica que cuenta con título de Técnico Biomédico.
3. Ingeniero Biomédico I: Profesional de Biomédica que cuenta con título de Licenciatura en Ingeniería Biomédica o que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, se encuentra laborando con funciones de Biomédica dentro del sistema de salud pública y privada con un título académico equivalente.
4. Ingeniero Biomédico II: Profesional de Biomédica que cuenta con formación académica de posgrado y con un mínimo de experiencia comprobada.”

**“Artículo 9.** Los profesionales y técnicos de Biomédica que a la fecha de la entrada en vigencia de la presente Ley se encuentran laborando con funciones de Biomédica dentro del sistema de salud pública y privada tendrán una acreditación del Comité Técnico Biomédico para ejercer la profesión de Biomédica y no se les podrá desmejorar sus funciones y antigüedad. El período de acreditación será de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.”

La referida Ley No. 64 de 2017, creó el Comité Técnico Biomédico como ente rector, a fin de asesorar y supervisar el ejercicio de la profesión de Biomédica y sus respectivas funciones. Sobre el particular, el artículo 19 de la aludida ley, señala lo siguiente:

**“Artículo 10.** El Comité Técnico Biomédico, junto con el Ministerio de salud, acordará la escala salarial sobre la base de lo establecido en el Manual Descriptivo de Cargos de los ingenieros o técnicos biomédicos; de igual forma, se reconocerá a estos profesionales y sus funciones, según corresponda, un salario base.”

A nivel reglamentario, el Decreto Ejecutivo No.93 de 14 de mayo de 2019 *“Que reglamenta la Ley 64 de 3 de octubre de 2017, que reconoce la profesión de Biomédica”*, el cual está revestido de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos de efecto general conforme lo dispone el artículo 15 del Código Civil, ya citado, en lo que concierne de modo específico al escalafón profesional y la escala salarial, contempla en su artículo 17, un mayor desarrollo de los respectivos grados; y el artículo 18 establece: *“Los Técnicos y Profesionales en Biomédica que laboran en las Instituciones Públicas de salud, serán reclasificados en los cargos descritos en el artículo 19, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la Ley y en este Decreto Ejecutivo.”*

Por su parte, el artículo 19 *ibídem* dispone: *“El Ministerio de Salud establecerá la remuneración económica de los técnicos y profesionales de biomédica a través de una escala salarial y demás reconocimientos, tomando en cuenta la antigüedad y formación académica, que corresponde al grado en que fuera clasificado su cargo. Para el reconocimiento en los casos que solo tengan acreditación por parte el Comité Técnico de Biomédica solo se tomará en cuenta los años de servicios que conste en la certificación.”*

Es a través de la Resolución No.613 de 8 de agosto de 2023 que se establece la remuneración económica de los técnicos e ingenieros en biomédica, por medio de una escala salarial, tomando en consideración sus años de servicio en instituciones estatales y su formación académica.

Dicha Resolución, la cual está revestida también, de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos, señala en su artículo 4 lo siguiente:

**“Artículo 4.** La aplicación de la escala salarial para los profesionales de la biomédica regirá desde el siguiente período fiscal, posterior a la promulgación en gaceta oficial del presente decreto. En ninguna circunstancia los profesionales de la biomédica recibirán un salario inferior al estipulado en el presente decreto.”

Como es posible advertir, en su artículo 4, la Resolución No.613 de 08 de agosto de 2023 dispone lo conducente para la aplicación de la escala salarial de los profesionales de la biomédica, estableciendo en tal sentido que la misma regirá desde el siguiente período fiscal, posterior a su promulgación en gaceta oficial; y siendo que ésta fue publicada en la Gaceta Oficial No.29846 de 14 de agosto de 2023, ha de entenderse que, según los términos en ella señalados, la nueva escala salarial deberá aplicarse de manera obligatoria, a partir del período fiscal 2024, con lo que doy respuesta a la consulta por usted formulada.

Esperamos de esta manera haberle contestado objetivamente sobre su interrogante, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la respuesta ofrecida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración.



RGM/dc  
C-104-24

c.c. Licenciada

María del Pilar Gordón  
Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos