

**REPÚBLICA DE PANAMÁ
AUTORIDAD NACIONAL DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN**

RESOLUCIÓN No. ANTAI-AL-101-2021. Panamá, diecinueve (19) de julio de dos mil veintiuno (2021).

**LA DIRECTORA GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL
DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION**

En uso de sus facultades legales y considerando,

Que el numeral 6 del artículo 6 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013, por la cual se crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), establece, entre sus atribuciones, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la Ley de Transparencia, gobiernos abiertos, acceso a la información y otras iniciativas afines a la prevención previstas en convenciones, tratados, programas, convenios y cualquier otro acuerdo internacional o nacional en materia contra la corrupción y en pro de la transparencia gubernamental; así como el cumplimiento del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, dictado mediante Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004.

Que el numeral 10 de la referida excerta legal faculta a esta Autoridad a examinar de oficio o por denuncia pública la gestión administrativa en los diversos entes estatales, a fin de identificar hechos que contraríen dicha normativa, por incurrir en conductas que afecten la buena marcha del servicio público y causen erogaciones innecesarias al erario.

Que, en concordancia con lo anterior, el numeral 24 del referido artículo 6 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013, establece que esta Autoridad tiene la atribución de atender los reclamos, quejas y situaciones que afecten la transparencia, la ética y lucha contra la corrupción, y promover ante la institución respectiva que se subsanen las condiciones que impidan a las personas el pleno ejercicio de sus derechos.

Que cursa en este despacho la investigación administrativa iniciada en virtud de una denuncia particular, relacionada con una presunta ilegalidad en los ajustes del escalafón salarial de tres (3) médicos veterinarios que laboran en la Dirección de Salud Animal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).

I. ANTECEDENTES:

Mediante Resolución de 7 de enero de 2020, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, decidió iniciar un examen administrativo por las presuntas irregularidades administrativas que afecten la buena marcha del servicio público y posibles infracciones al Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos denunciadas por el señor [REDACTED] [REDACTED] (f. 8).

En su denuncia, el señor [REDACTED] solicita que se investigue si los salarios percibidos por los médicos veterinarios [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED] quienes laboran para la Dirección de Salud Animal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), corresponden al escalafón establecido en la Ley No. 5 de 24 de febrero de 1984 y el Decreto Ejecutivo No. 232 de 13 de junio de 2016, y si los mismos cumplen con los requerimientos legales para ser médicos veterinarios de categoría I, ya que, a su juicio, los prenombrados no tienen la edad ni los años de servicio requeridos.

II. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN:

A fin de investigar los hechos denunciados, mediante la Nota No. ANTAI/OAL/20/2020 de 22 de enero de 2020, esta Autoridad solicitó al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) un informe explicativo de los hechos denunciados como presuntas irregularidades administrativas que afecten la buena marcha del servicio público.

Adicionalmente, se requirió al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) la siguiente información:

1. La fecha de inicio de labores en la entidad de los funcionarios [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED] y remitir los documentos que lo sustentan.
2. Cuáles son los criterios o requisitos para que se ocupe el cargo de médico veterinario 1, de acuerdo al escalafón salarial.
3. Cuáles son los criterios que sustentan el salario y cargo de los referidos funcionarios.
4. Remitir copias autenticadas de las Actas de Toma de Posesión de los servidores [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED]

Según consta en el expediente, dicha Nota fue recibida en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) el día 7 de junio de 2020 (fs. 9 a 11).

De igual forma, fue incorporado al expediente el Decreto Ejecutivo No. 232 de 13 de junio de 2016, que establece la nueva escala salarial a favor de los médicos

veterinarios al servicio del Estado, que guarda relación con los hechos en investigación (fs. 37 a 40).

III. INFORME DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO:

A través de la Nota No. DM-0435-2020 de 9 de marzo de 2020, recibida en este despacho el día 5 de agosto de 2020, visible a fojas 12 y 13 del expediente, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario informó lo siguiente:

1. Las fechas de inicio de labores de los médicos veterinarios solicitadas, son las siguientes:
 - [REDACTED] 1 de abril de 2014.
 - [REDACTED] 23 de abril de 2014.
 - [REDACTED] 12 de septiembre de 2012.
2. Los criterios utilizados para proceder con el nombramiento en calidad de médico veterinario fue el que establece el artículo 1 de la Ley 3 de 1983 modificada por la Ley 29 de 2018 relativas al ejercicio de la medicina veterinaria y su escalafón.
3. Los criterios que sustentaron el salario y el cargo de los referidos médicos se fundamenta en tres puntos:
 - En la Ley No. 29 de 2018 que modifica la Ley No. 3 de 1983, relativas al ejercicio de la medicina veterinaria y su escalafón;
 - En el Decreto Ejecutivo No. 35 de 5 de febrero de 2019, que reglamenta la Ley No. 29 de 2018.
 - En los acuerdos de huelga que se desarrollaron entre el Ministerio de Salud (MINSAL); Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y la Asociación de Médicos.

De forma adicional, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario remitió adjunto a la referida Nota, la siguiente documentación:

- Ley No. 29 de 30 de marzo de 2018, que modifica la Ley 3 de 1983 y la Ley 5 de 1984, relativas al ejercicio de la medicina veterinaria y su escalafón (fs. 14 a 17).
- Acuerdo entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los profesionales de la medicina al servicio del Estado agremiados y no agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL) (fs. 18 a 21).
- Resolución No. 1615 de 7 de diciembre de 2018, por la cual se establece la Comisión Interinstitucional de Validación de Internado de Médicos Veterinarios (fs. 22 a 23).
- Acuerdo de Principios entre el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Asociación Panameña de Médicos Veterinarios y

- los profesionales de la medicina al servicio del Estado agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL) (fs. 24 a 26).
- Adenda Complementaria entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los profesionales de la medicina al servicio del Estado agremiados y no agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL) (fs. 27 a 30).
 - Decreto Ejecutivo No. 35 de 5 de febrero de 2019, que reglamenta la Ley 29 de 30 de mayo de 2018, que modifica la Ley 3 de 1983 y la Ley 5 de 1984, relativa al ejercicio de la medicina veterinaria y su escalafón (fs. 31 a 33).
 - Copia simple del Acta de Toma de posesión de [REDACTED] (f. 34)
 - Copia simple del Acta de Toma de posesión de [REDACTED] (f. 35).
 - Copia simple del Acta de Toma de posesión de [REDACTED] (f. 36).

DECISION DE ESTA AUTORIDAD:

A fin de dar cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 31 del artículo 6, de la Ley No. 33 de 2013, esta Autoridad se avoca a emitir la Resolución respectiva en la presente investigación, procediendo a evaluar los elementos materiales del proceso que nos ocupa, a fin de determinar, si se ha incurrido en presuntas irregularidades administrativas o posibles violaciones al Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, denunciadas, conforme a las reglas de la sana crítica, en acatamiento de lo que al efecto dispone el artículo 145 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

De las normas previamente referidas, puede apreciarse que esta Autoridad se encuentra facultada legalmente para examinar la gestión administrativa de las entidades del Gobierno Central, tal como lo dispone el numeral 10 del artículo 6 de la ley No. 33 de 2013, por lo que, en el caso bajo examen, estamos en presencia de una denuncia por presuntas irregularidades administrativas que afectan la buena marcha del servicio público o posibles infracciones al Código Uniforme de Ética del Servidor Público, supuestamente cometidas en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por lo que la Autoridad tiene competencia para conocer sobre la misma, siendo que es la entidad rectora y fiscalizadora en materia de transparencia y ética.

En este contexto, hemos de analizar los hechos denunciados por el señor [REDACTED] [REDACTED] en contraste con la información suministrada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y los elementos de convicción que constan en el expediente.

En tal sentido, el artículo 140 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, dispone que sirven como pruebas los documentos, el testimonio, la inspección oficial, las

acciones exhibitorias, los dictámenes periciales, los informes, los indicios, los medios científicos, las fotocopias o las reproducciones mecánicas y los documentos enviados mediante facsímil y cualquier otro elemento racional que sirva a la formación de la convicción del funcionario, siempre que no estén expresamente prohibidos por la ley ni sean contrarios a la moral o al orden público. Por lo cual resulta innegable que las probanzas obrantes en el proceso resultan conducentes e idóneas conforme a los hechos materia de la investigación para probar la inexistencia de los extremos denunciados.

Ahora bien, es preciso realizar un examen, en orden cronológico, de lo que se ha establecido en cada uno de los instrumentos legales que regulan el escalafón salarial de los médicos veterinarios que prestan servicio a Estado, que constan en el expediente, a saber:

- **Acuerdo entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los profesionales de la medicina al servicio del Estado agremiados y no agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), de 16 de noviembre de 2015:** en su artículo segundo establece que los médicos veterinarios una vez cumplidos los términos del decreto ejecutivo 168 del 6 de octubre de 2014, se homologarán con los términos de este acuerdo, que establece un incremento de la escala salarial, en que para los médicos generales I y odontólogos I, se fijó un salario de B/.3,904.00 a partir de enero de 2017 (fs. 18 a 21).
- **Adenda Complementaria entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los profesionales de la medicina al servicio del Estado agremiados y no agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL) de 27 de enero de 2016:** En la cláusula primera, las partes acuerdan modificar la cláusula tercera del Acuerdo entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los profesionales de la medicina al servicio del Estado agremiados y no agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), y establece una escala salarial a partir de enero de 2018, conforme a la cual los cargos de Médico I, Médico Especialista I y Odontólogo I devengan un salario de **B/.4,294.00** (fs. 27 a 30).
- **Decreto Ejecutivo No. 232 de 13 de junio de 2016,** que establece la nueva escala salarial a favor de los médicos veterinarios al servicio del Estado: El artículo 1 de este decreto establece una nueva escala salarial para todos los médicos veterinarios al servicio del Estado, de acuerdo a una tabla en que se fijó para los médicos veterinarios categoría I, un salario de **B/.1,392.65**.

Por su parte, el artículo 4 establece que “los médicos veterinarios son parte de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), por ende en

el 2018 se acogerán a lo consensuado en el artículo 2 del acuerdo suscrito entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los profesionales de la medicina al servicio del Estado agremiados y no agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), el 16 de noviembre de 2015 y publicado en Gaceta Oficial 27,921 del 3 de diciembre de 2015” (fs. 38 a 40).

- **Ley No. 29 de 30 de marzo de 2018**, que modifica la Ley 3 de 1983 y la Ley 5 de 1984, relativas al ejercicio de la medicina veterinaria y su escalafón, cuyo artículo 1 establece los requisitos para el libre ejercicio de la medicina veterinaria en Panamá, y sus artículos 3 y 4 establecen que el escalafón de los médicos veterinarios se fija con base en los años de servicio al Estado y consta de categorías (fs. 14 a 17).
- **Resolución No. 1615 de 7 de diciembre de 2018**, por la cual se establece la Comisión Interinstitucional de Validación de Internado de Médicos Veterinarios, con carácter transitorio y que estuvo vigente hasta el 31 de mayo de 2019, la cual realizará una evaluación de los documentos presentados y emitirá una certificación a los médicos veterinarios que actualmente laboran en el Estado y cumplan con lo establecido en el punto cinco del Acuerdo de Principios, que forma parte de dicha resolución (fs. 22 a 23).
- **Acuerdo de Principios, de 5 de octubre de 2018**: establece que a los médicos veterinarios idóneos al servicio del Estado, se les validará a un año de práctica de internado por cada tres años de servicios profesionales, los cuales cuentan como años de experiencia profesional, según el siguiente cuadro:

Años de Servicio	Validación	Certificación	Ajuste Salarial
6 años	2 años	Inmediata	Homologación Comenenal
3 a 6 años	1 año	Debe laborar 1 año de práctica en su puesto de trabajo	Salario actual hasta completar año
1 a 3 años	Ninguna	Debe laborar 2 años de práctica en su puesto de trabajo	Salario actual hasta completar dos años

(fs. 24 a 26).

- **Decreto Ejecutivo N°. 35 de 5 de febrero de 2019**, cuyo artículo 10 establece que a los médicos veterinarios que inician labores en el año 2019, se les aplicará la escala salarial contenida en el Decreto Ejecutivo No. 232 de 13 de junio de 2016, hasta tanto completen los dos (2) años de labores en el sector público, con el cual se validará el internado y luego serán equiparados a la categoría IV (fs. 31 a 33).

Del análisis integral de la normativa previamente citada, podemos concluir que a partir de 2018, los Médicos Veterinarios al servicio del Estado, categoría I, devengan un salario mensual de cuatro mil doscientos noventa y cuatro balboas (B/.4,294.00); sin embargo, a quienes inicien labores en el año 2019, se les debe

aplicar un salario de mil trescientos noventa y dos balboas con sesenta y cinco centésimos (B/.1,392.65), hasta tanto completen los dos (2) años de labores en el sector público, con lo cual se validará el internado y luego serán equiparados a la categoría IV.

Es preciso advertir que esta Autoridad al solicitar información al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, preguntó cuáles son los criterios o requisitos para que se ocupe el cargo de Médico Veterinario I, de acuerdo al escalafón salarial; así como cuáles son los criterios que sustentan el salario y cargo de los servidores públicos [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED] no obstante, dicho ministerio se limitó a indicar que los criterios utilizados para proceder con el nombramiento y que sustentan el cargo desempeñado y salario devengado por los referidos médicos veterinarios, son los establecidos en el artículo 1 de la Ley 3 de 1983, la Ley 29 de 2018; el Decreto Ejecutivo No. 35 de 5 de febrero de 2019, y los acuerdos de huelga que se desarrollaron entre el Ministerio de Salud (MINSA); Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y la Asociación de Médicos.

Es decir, que no consta en el expediente información específica respecto a cada uno de los médicos veterinarios mencionados por el denunciante, a fin de corroborar si reúnen los requisitos establecidos en las normas para ser clasificados en la categoría I y, en atención a ello, devengar el salario mensual de cuatro mil doscientos noventa y cuatro balboas (B/.4,294.00).

Por otro lado, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario remitió copias simples de las Actas de Toma de Posesión de los Médicos Veterinarios I mencionados en la denuncia que nos ocupa, en las cuales consta la siguiente información:

- [REDACTED] con cédula de identidad personal [REDACTED] tomó posesión del cargo de Médico Veterinario I, a partir del día 7 de febrero de 2019, con un sueldo mensual de B/.4,294.00, para el cual fue nombrado mediante Resuelto de Personal No. 083 de 1 de abril de 2019; es decir, que tomó posesión antes de la existencia de una resolución de nombramiento.
- [REDACTED] con cédula de identidad personal [REDACTED] tomó posesión del cargo de Médico Veterinario I, a partir del día 18 de agosto de 2019, con un sueldo mensual de B/.4,294.00, para el cual fue nombrado mediante Resuelto de Personal No. 083 de 1 de abril de 2019.
- [REDACTED] con cédula de identidad personal [REDACTED] tomó posesión del cargo de Médico Veterinario I, a partir del día 7 de febrero de 2019, con un sueldo mensual de B/.4,294.00, para el cual fue nombrado mediante Resuelto de Personal No. 082 de 1 de abril de 2019; es decir,

que tomó posesión antes de la existencia de una resolución de nombramiento.

Ahora bien, en la Nota No. DM-0435-2020 de 9 de marzo de 2020, suscrita por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, se indicó que el servidor público [REDACTED] [REDACTED] inició labores el 1 de abril de 2014; [REDACTED] el 23 de abril de 2014 y [REDACTED] el 12 de septiembre de 2012; información que en su mayoría coincide con la contenida en la planilla actualizada al mes de junio de 2021, publicada en la página web del referido Ministerio, visible a fojas 42 y 43 del expediente, a excepción de la señora [REDACTED] respecto a la cual en la planilla se indica como fecha de inicio de labores, el 17 de julio de 2017.

En este sentido, llama poderosamente nuestra atención, que la fecha de inicio de labores de los médicos veterinarios mencionados por el denunciante, indicada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario en la Nota a través de la cual dio respuesta al requerimiento de información de esta Autoridad, no coincida con la señalada en la planilla publicada en el sitio web de dicho ministerio, ni con las Actas de Toma de Posesión que nos remitió el propio ministerio.

Lo anterior, es de trascendental importancia, ya que como antes indicamos, al examinar todos los instrumentos legales que regulan el escalafón salarial para los médicos veterinarios al servicio del Estado, nos percatamos que existe una diferencia salarial entre aquellos que ya estaban laborando, que debieron ser evaluados por la Comisión Interinstitucional de Validación de Internado de Médicos Veterinarios, a fin de clasificarlos en la categoría correspondiente; con quienes iniciaban labores en el año 2019, que durante un período de dos (2) años recibirían un salario menor, para luego ser equiparados a una de las categorías establecidas en la ley.

En este contexto, hemos de inferir que los médicos veterinarios [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED] al haber iniciado funciones en el Estado antes de 2019, y contar con los años de servicio establecidos en el Acuerdo de Principios de 5 de octubre de 2018, fueron clasificados en la categoría I, conforme a lo que al efecto establece la Ley No. 29 de 30 de marzo de 2018 y, por ende, les correspondió la homologación en virtud de la cual su salario mensual es de cuatro mil doscientos noventa y cuatro balboas (B/.4,294.00), conforme a lo acordado y consignado en la Adenda Complementaria entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los profesionales de la medicina al servicio del Estado agremiados y no agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL) de 27 de enero de 2016.

En este punto, es dable precisar que el artículo 43 del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, garantiza el ingreso al servicio público, al disponer que:

“Todo panameño, sin discriminación alguna, puede aspirar a desempeñar un cargo público, siempre y cuando reúna los requisitos establecidos en la presente Ley y sus reglamentos.”

Por lo antes expuesto, en estricto cumplimiento del principio de legalidad, en atención al cual debemos proceder conforme a nuestras funciones y atribuciones, se puede concluir que esta Autoridad no encuentra elementos que acrediten que los hechos denunciados constituyan alguna irregularidad administrativa que afecte la buena marcha del servicio público o violación al Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004, que establece Código Uniforme de Ética para los servidores públicos.

No obstante, luego del análisis de los elementos de convicción aportados por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y que fueron recopilados durante nuestra investigación administrativa, es preciso indicar que, como Autoridad encargada de la salvaguarda de Transparencia en la gestión pública, indistintamente de no haberse encontrado irregularidad alguna, nos corresponde recomendar al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que deben velar porque la información que aparece publicada en su página web sea certera y tomar los recaudos necesarios para que al suministrarse información requerida por esta Autoridad o cualquier entidad, se verifique que los datos son correctos, toda vez que, como hemos mencionado, se advirtió una diferencia en las fechas de inicio de labores indicadas en la Nota No. DM-0435-2020 de 9 de marzo de 2020, suscrita por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, y las que aparecen en la planilla publicada en el sitio web de dicho ministerio; además, fueron remitidas copias simples de actas de toma de posesión con otras fechas.

Por los hechos expuestos, la Directora General de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información en uso de sus facultades legales,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario no ha incurrido en conductas irregulares que afecten la buena marcha del servicio público ni violaciones al Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004, que establece Código Uniforme de Ética para los servidores públicos, por los hechos denunciados por el señor [REDACTED]

SEGUNDO: RECOMENDAR al Ministerio de Desarrollo Agropecuario que, en pro de la Transparencia en la gestión pública, se verifique que la información publicada en la página web y aquella que es suministrada en virtud de requerimientos de esta Autoridad u otra entidad, sea certera.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes, del contenido de la presente Resolución.

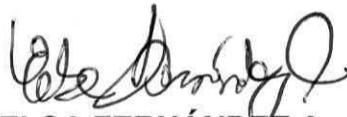
CUARTO: ADVERTIR, que contra la presente Resolución cabe Recurso de Reconsideración dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su notificación.

QUINTO: ORDENAR el cierre y archivo del presente proceso administrativo.

FUNDAMENTO DE DERECHO:

- Artículo 299 de la Constitución Política.
- Artículos 4, 6 y 31 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013.
- Artículos 140, 145, 146, 150, 153, 154 y 155, de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.
- Artículo 43 del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994.
- Ley No. 29 de 30 de marzo de 2018.
- Acuerdo entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los profesionales de la medicina al servicio del Estado agremiados y no agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), de 16 de noviembre de 2015.
- Adenda Complementaria entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los profesionales de la medicina al servicio del Estado agremiados y no agremiados dentro de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL) de 27 de enero de 2016. Decreto Ejecutivo No. 232 de 13 de junio de 2016. Ley No. 29 de 30 de marzo de 2018.
- Resolución No. 1615 de 7 de diciembre de 2018.
- Acuerdo de Principios, de 5 de octubre de 2018.
- Decreto Ejecutivo No. 35 de 5 de febrero de 2019

Notifíquese y cúmplase,



MGTRA. ELSA FERNÁNDEZ A.
Directora General

EXP. AL-001-2020

EFA/ CC/ yo

