

3 de febrero de 2003

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

Interpuesto por la Firma Rosas y Rosas, en representación de **ELVIS ANDRÉS VILLARREAL CEDEÑO**, para que se declare nula por ilegal, la Resolución N°2 de 9 de mayo de 2002, dictada por el **Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud**, acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación**

**SEÑOR MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA SALA TERCERA, DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**

Con nuestro acostumbrado respeto acudimos ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a efectos de presentar formal contestación de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción enunciada en el margen superior derecho del presente escrito, tal como lo establece el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000.

**I. PETICIONES DE LA PARTE DEMANDANTE.**

La Firma Forense que defiende los intereses de la parte demandante ha solicitado a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera, que formulen las siguientes declaraciones:

1. Que se declare Nula, por ilegal, la Resolución N°2 de 9 de mayo de 2002, proferida por el Consejo Técnico de Salud, mediante la cual decide NEGAR el reconocimiento de

idoneidad como especialista en Gastroenterología al Doctor Elvis Andrés Villarreal Cedeño.

2. Que es nula, por ilegal, la Resolución N°6 de 8 de agosto de 2002, del Consejo Técnico de Salud, mediante la cual se confirma en todas sus partes la Resolución N°2 de 9 de mayo de 2002.
3. Que se declare que el Doctor ELVIS ANDRÉS VILLARREAL CEDEÑO tiene derecho a que se le reconozca su idoneidad como médico especialista en Gastroenterología.
4. Que el Consejo Técnico de Salud está obligado a emitir la resolución en la que se reconozca la idoneidad del Doctor Elvis Andrés Villarreal Cedeño para desempeñar su profesión de Médico Especialista en Gastroenterología.

La Procuraduría de la Administración, en esta causa, asume la defensa del acto administrativo, por mandato constitucional y legal. En aras del cumplimiento de esa atribución solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan denegar las pretensiones del demandante.

## **II. CONTESTACIÓN DE LOS HECHOS Y OMISIONES EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA.**

**Primero:** Es cierto y se acepta.

**Segundo:** Es cierto y se acepta.

**Tercero:** Es cierto y se acepta.

**Cuarto:** Esto no es un hecho, sino la transcripción parcial de una normativa y como tal se recibe.

**Quinto:** Esto no es un hecho, sino alegaciones puras de derecho que se reciben como parte del alegato.

**Sexto:** Este hecho es parcialmente cierto, en consideración a como se expresa. Pues, si bien es cierto que el demandante interpuso en la vía gubernativa el Recurso de Apelación, también es cierto que mediante la Resolución N°6 de 8 de agosto de 2002, el Consejo Técnico de Salud señaló que el Recurso de Reconsideración agotaba la vía gubernativa y por tanto la decisión tomada al respecto, CONFIRMA la Resolución N°2 de 9 de mayo de 2002 y AGOTABA LA VÍA GUBERNATIVA.

**III. REFERENCIA A LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y AL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO.**

Según el demandante, el acto administrativo acusado y la medida confirmatoria, infringen las disposiciones siguientes:

A. El artículo 5 del Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, aprobado mediante la Ley 1 de 1975, que dispone:

**"Artículo 5.** Los Estados Contratantes se comprometen a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo, lo antes posible, a los efectos del ejercicio de la profesión, el reconocimiento de los diplomas, títulos o grados de educación superior otorgados por las autoridades competentes de otros Estados Contratantes,"

El demandante señala que conforme a este artículo la República de Panamá estaba obligada a darle el reconocimiento a dicho diploma, y al no acceder a ello, el Consejo Técnico de Salud, *viola de forma directa, por omisión* esa norma

legal, porque no la aplicó a un supuesto de hecho en que se requería tal aplicación.

**DEFENSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO, A CARGO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Es obvio que el artículo 5 del Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, aprobado mediante la Ley 1 de 1975, es una declaración de compromiso o intenciones para nuestro país, que tiene marcado énfasis programático, considerando que esto no sólo atiende al grado académico sino además al ejercicio de los profesionales egresados de Centros Superiores de América Latina y el Caribe.

La referida Ley se enfila a equiparar los estudios y títulos obtenidos en los Centros de Educación Superior Latinoamericanos, para ingresar a estudios de postgrado y especialidad; sin embargo, de manera prudente se establece que esto no implica equiparaciones para el ejercicio profesional.

El compromiso dispuesto en el Convenio Regional de Convalidación y aprobado por la Ley 1 de 1975, es asumido por Panamá, al relevar de trabas el reconocimiento académico de los estudios superiores y dejando que entre iguales se regule la manera de obtener la idoneidad y con ello el ejercicio profesional en el territorio de la República, sin trastocar la legislación existente al respecto.

En cuanto a los profesionales vinculados a la salud, solicitarán la idoneidad correspondiente ante el Consejo Técnico de Salud. Que deberá actuar en conformidad con su

compromiso y responsabilidad con la sociedad, que le exige vele porque los autorizados como idóneos cuenten con los mínimos esenciales de su área específica de conocimiento, y que supervigile las convalidaciones que realice la Universidad de Panamá.

En Panamá, el reconocimiento de los diplomas títulos y grados académicos y la autorización o idoneidad para el ejercicio profesional operan separadamente ante estamentos públicos diferentes. Los diplomas, títulos y grados académicos obtenidos en el nivel superior o universitario le corresponde a la Universidad de Panamá su reconocimiento, aunque como parte del sistema educativo coordina estrechamente con el Ministerio de Educación. En la práctica puede determinarse la convalidación o las revalidaciones, para luego registrar o inscribir el Diploma o Título, ante el Ministerio de Educación. La idoneidad, como hemos señalado, queda adscrita a Cuerpos Colegiados integrados por profesionales de esa rama y la representación oficial.

El otorgamiento de las idoneidades, licencias o permisos de ejercicio profesional, dentro del territorio de la República de Panamá, tiene carácter público y su reglamentación incluye la protección del ejercicio profesional a los nacionales, así como los fines y cumplimientos de políticas públicas en materia de salud.

En el caso que nos ocupa, el Doctor Elvis Villarreal Cedeño, ha presentado un Diploma y el Título de Gastroenterología, obtenido en la Universidad Mayor de San

Simón, específicamente en el Hospital de Gastroenterología Boliviano-Japonés, en Bolivia, país signatario del Convenio.

No obstante, al momento de solicitar su permiso o idoneidad para ejercer la especialidad de Gastroenterología en toda la República de Panamá, el Consejo Técnico de Salud, advierte que Gastroenterología no es una especialidad sino una sub-especialidad de Medicina Interna. Por lo tanto, requiere comprobar la especialidad de Medicina Interna.

La exigencia señalada deviene desde 1973, a instancia de las recomendaciones de la Sociedad Panameña de Gastroenterología que ha aceptado como práctica que los candidatos a una especialidad en esta área cumplan una residencia en la cual dediquen dos años a la medicina interna y uno a gastroenterología o uno a la medicina interna y dos a la gastroenterología; entre otros requisitos para adquirir la especialidad, teniendo siempre presente que Gastroenterología es una sub-especialidad de Medicina Interna, por lo que se requieren conocimientos y habilidades propias a la Medicina Interna, para luego desarrollar las capacidades, estudios, diagnósticos y tratamientos de la sub-especialidad en Gastroenterología.

El desarrollo de las Residencias Médicas, como práctica en los distintos Programas de Docencia Médica para acceder a una especialidad, fue evaluado por la Comisión Técnica de Salud, la Sociedad Panameña de Gastroenterología y la Facultad de Medicina, para darle el reconocimiento y aprobación al Programa Teórico Práctico que ofrecía y se imparte en las instalaciones del Hospital Metropolitano de la

Caja de Seguro Social y otras dependencias hospitalarias, recibiendo el aval para conceder la sub-especialidad en Gastroenterología, pero con la recomendación de que se aumentara el número de años y se dividiera en un ciclo de tres años para medicina interna y otro ciclo de tres años para gastroenterología.

De modo que, en 1991, el Consejo Técnico de Salud, emite la Resolución N°38 de 8 de octubre de 1991, para reglamentar el Programa de Residencia en Gastroenterología, estableciendo un programa teórico práctico que debería constar de tres (3) años de Medicina Interna, más tres (3) años de Gastroenterología, lo que hace una duración de seis (6) años en total para acceder a la especialidad.

A partir de esta reglamentación, se hizo costumbre para otorgar la idoneidad en Gastroenterología, considerar como un parámetro de referencia el ciclo previo de Medicina Interna y luego el ciclo de Gastroenterología, cubriendo un período de seis años.

Por lo tanto, no es cierto que el Estado Panameño, en este caso el Ministerio de Salud y, específicamente, la Comisión Técnica de Salud, no hayan dispuesto mecanismos para facilitar el reconocimiento de estudios en el exterior. Sin embargo, debe considerarse que una cosa es el reconocimiento de los títulos y otra la concesión de la idoneidad o licencia para ejercer la profesión en toda la República.

En el caso que nos ocupa no debe confundirse el reconocimiento o convalidación de los estudios con la idoneidad o ejercicio profesional por muy estrecha que sea la

relación. Pues una situación es la aceptación del título académico y otra es el ejercicio profesional. La primera se surte ante la Universidad de Panamá y la segunda ante el Consejo Técnico de Salud.

El Consejo Técnico de Salud, a través de la Comisión Médica consultó y escuchó la opinión de la Sociedad de Gastroenterología, al estudiar la solicitud de idoneidad, como especialista en Gastroenterología, presentada por el Doctor Elvis Villarreal.

La Sociedad de Gastroenterología advirtió la ausencia de créditos teórico-prácticos del Doctor Villarreal, en Medicina Interna, cuando Gastroenterología es una sub-especialidad de Medicina Interna. Por lo tanto, advirtió que el peticionario no cumplía con los requisitos mínimos exigidos para permitirle el ejercicio de esa sub-especialidad, en todo el territorio de la República. Además advierte que no existe la convalidación ni reválidas en la Universidad de Panamá. Que incluso no existen los registros en el Ministerio de Educación. Destacando que existen compromisos de reconocimiento académico, pero que estos no obligan a la autorización de una licencia o idoneidad.

Por las consideraciones expuestas consideramos que el Estado Panameño, a través de las instituciones correspondientes si ha adoptado las medidas necesarias para hacer efectivo el reconocimiento de los Diplomas, Títulos o Grados de educación superior otorgados por otro de los Estados Contratantes. No obstante, el asunto es tener claro que el reconocimiento del diploma, título o grado es para el

acceso académico a estudios superiores u otros fines educativos, pero cuando se relaciona al ejercicio profesional existen otras condiciones o requisitos que cumplir.

Repetimos el asunto del reconocimiento del título es claro y está contemplado en la Ley 47 de 1946, pero no existe la misma previsión ni se extiende para el ejercicio profesional.

El artículo 123 de la Ley 47 de 1946 señala:

**"Artículo 123.** Los títulos expedidos por instituciones oficiales de países con los cuales la República de Panamá ha celebrado convenios sobre reciprocidad de títulos serán reconocidos por el Ministerio de Educación."

Aunque, como se haya señalado el registro sólo supone la posesión de ese grado o diploma, tal como lo menciona el artículo 121 de la Ley 47 de 1946, que dice:

"Artículo 121: El registro de un título no le da carácter oficial; significa sencillamente que quien lo presenta es poseedor de él."

No implica la aceptación de los requisitos mínimos para obtener la idoneidad ni tampoco obliga a la equiparación, dejando abierta la oportunidad a que se exija en algunos casos la reválida que en estudios superiores se solicita en la Universidad de Panamá, o los organismos competentes para otorgar idoneidad.

Disentimos con la opinión del demandante en cuanto señala que el acto administrativo acusado infringe, de modo directo por omisión, el artículo 5 del Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior, aprobado mediante la Ley 1 de 1975, porque la

resolución administrativa acusada no le niega la idoneidad al Doctor Villarreal en atención al Título o Diploma expedido por la Universidad Mayor de San Simón, localizada en Cochabamba, Bolivia, sino que se basa en el incumplimiento parcial de los requisitos exigidos para adquirir la sub-especialidad de gastroenterología.

B. Según el demandante, el acto administrativo acusado viola el artículo 5 del Tratado Constitutivo de la Organización del Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural, que fue aprobada mediante la Ley 21 de 1996, mediante el cual se señala:

**“Artículo 5.** Los Estados Miembros reconocerán los diplomas, grados o títulos que acrediten estudios académicos y profesionales expedidos por Instituciones de Educación Superior de cada uno de ellos, a los solos efectos del ingreso a estudios de postgrado (Especialización, Magíster y Doctorado). Esto último no implica derecho al ejercicio profesional en el país donde se realicen.” (Subrayas de la Procuraduría de la Administración).

Según la parte actora, la norma legal transcrita es violada en forma directa, por omisión, al denegar el Consejo Técnico de Salud el reconocimiento de la idoneidad al Doctor Villarreal Cedeño, para ejercer su especialidad en Gastroenterología, tal como consta en el Diploma emitido a su favor por la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia. Es así que se dejó de aplicar dicha norma legal a un supuesto de hecho regulado por ella, que le otorgaba el derecho al nombrado médico, a que su título fuese reconocido por las autoridades panameñas. La República de Panamá está

obligada a reconocer el diploma obtenido en la referida Universidad Mayor de San Simón, de Bolivia, al ser este país signatario del Convenio Andrés Bello.

**DEFENSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO, A CARGO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Es cierto que el artículo 5 del Tratado Constitutivo de la organización del Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural, aprobado por la Ley 21 de 1996, establece el reconocimiento de diplomas, grados o títulos que acrediten los estudios académicos y profesionales expedidos por las instituciones de Educación Superior de cada uno de ellos, pero para los efectos de ingresar a estudios de postgrado. Si observamos el párrafo final del artículo reproducido, los países contratantes se cuidaron de incluir el ejercicio profesional. Y por ende, nada se señala con respecto a la autorización e idoneidad para ejercer.

Hemos insistido que, tanto el artículo 5 del Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Diplomas y Títulos de Educación Superior, Ley 1 de 1975, así como el artículo 5 del Tratado constitutivo del Convenio Andrés Bello se refieren al reconocimiento académico del título, diploma o grado expedido, más no genera de manera automática la idoneidad. Requiriendo el sometimiento a los requisitos definidos para ello.

Para conceder la idoneidad no solo basta el obtener satisfactoriamente un título de educación superior, existen

otros requisitos que varían conforme el país, la naturaleza del asunto y las políticas públicas que se tengan. En este caso de una idoneidad para ejercer una especialidad médica, dirigida a la atención de la salud humana, no puede obviarse la misión de la institución que la provee y su compromiso con la sociedad panameña.

El Ministro de Salud en su Informe Explicativo de Conducta, visible a fojas 20, 21 y 22, del cuaderno judicial, ilustra sobre la misión del Consejo Técnico de Salud, señalada en el artículo 108 del Código Sanitario, (Ley 66 de 1947), que enfatiza, como principal objetivo, supervigilar y aprobar la revalidación hecha por la Universidad de Panamá, de los títulos profesionales de su incumbencia.

En el seno del Consejo Técnico de Salud, como consejo consultivo se tiene la participación de tres médicos, a saber, el Director de Servicios y Prestaciones Médicas de la Caja de Seguro Social, el Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá, y un miembro de la Asociación Médica Nacional. Ellos componen la Comisión Médica del Consejo Técnico de Salud, y a ellos se les remiten todos los asuntos médicos, incluyendo las solicitudes de idoneidades, y son los responsables de presentar al Pleno del Consejo Técnico, un informe favorable o desfavorable, todo ello, previa consulta con el gremio respectivo, entonces el pleno realiza la votación respectiva del asunto.

En el caso referido al Doctor Elvis Andrés Villarreal, los Doctores Rolando González y Jorge Orillac de la Sociedad de Gastroenterología indicaron que al Doctor Villarreal le

hacía falta la residencia en Medicina Interna, por lo cual sugieren que no se le reconozca la especialidad en Gastroenterología, recomendación que se lleva a la Comisión Médica y al Pleno del Consejo Técnico de Salud, concluyendo ambas instancias que la Gastroenterología es una sub-especialidad de la Medicina Interna, que es esta última la especialidad.

Además, en la práctica, debido a la Reglamentación contenida en la Resolución 38 de 8 de octubre de 1991, se exigen tres años de Medicina Interna y después, tres años de Gastroenterología, que son los seis años que se aplican a la residencia nacional y a los médicos que vienen graduados del extranjero. Aplicándose esta referencia desde 1991. Por lo tanto, al no cumplir el Doctor Elvis Villarreal con los tres años de residencia en Medicina Interna no se le debe conceder la idoneidad.

En cuanto a la norma supuestamente infringida, por el acto administrativo acusado, considera la Procuraduría de la Administración que no es aplicable, para obligar al reconocimiento de la idoneidad, pues ella misma resalta su intención de equiparar las condiciones académicas **para el ingreso de los profesionales a los estudios de postgrado**. De manera que no es cierto que la norma referida obliga al Consejo Técnico de Salud a conceder al Doctor Elvis Andrés Villarreal Cedeño, la idoneidad para ejercer la sub-especialidad de Gastroenterología en toda la República de Panamá.

Se advierte la insistencia del demandante en señalar que tiene el derecho a que se le reconozca el título, sin embargo; no consta pronunciamiento que le desconozca la titulación académica que le otorga el grado, diploma o título expedido por la Universidad Mayor de San Simón. Lo que se ha señalado es que él requiere aprobar lo correspondiente a la residencia en Medicina Interna, de manera que obtenga la especialidad y la sub-especialidad. Pues, no se acostumbra en Panamá reconocer una sub-especialidad, si antes no se ha cumplido a cabalidad con la especialidad.

Por las razones expuestas disentimos con el cargo presentado por el demandante en contra de la Resolución N°2 de 9 de mayo de 2002.

C. Se menciona la violación, por indebida aplicación, de la Resolución N°38 de 8 de octubre de 1991, emitida por el Consejo Técnico de Salud en cuya parte resolutive se dispuso:

“DECLARAR que el Programa de Residencia en Gastroenterología fue debidamente considerado y evaluado en conjunto con representantes de la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá y de la Asociación de Profesionales afines.

ESTABLECER que el Programa de entrenamiento teórico y práctico para la Residencia en Gastroenterología constará de tres (3) años de Medicina Interna; más tres (3) años de Gastroenterología, es decir, seis (6) años de duración; en total;

APROBAR que al finalizar el programa de entrenamiento indicado se expida un Certificado Oficial, en la cual se otorga el Título de Especialistas;

OTORGAR, a partir de la fecha, el reconocimiento y aprobación, por un período renovable de cinco (5) años, al Programa de Residencia en

Gastroenterología que se lleva a cabo en el Complejo Hospitalario de la Caja de Seguro Social (Doctor Arnulfo Arias Madrid)."

Según manifiesta el demandante, la resolución transcrita fue aplicada a un supuesto de hecho no regulada por ella, con la circunstancia adicional de que se trata de normas reglamentarias no publicadas en la Gaceta Oficial, por lo tanto, no había entrado en vigencia.

Explica el demandante que esa resolución se había dictado para reglamentar la formación de personal especializado de la Caja de Seguro Social, por tanto no era de aplicación general y no debió aplicársele a un especialista que adquirió este título en el exterior.

Considera el demandante que el Consejo Técnico de Salud no debió aplicar la Resolución N°38 de 8 de octubre de 1991 al Doctor Villarreal, pues su caso no está contemplado en dicha normativa, sino que debieron aplicarse los convenios internacionales suscritos por Panamá, que obligan a convalidar los títulos obtenidos en las instituciones de educación superior con sede en países signatarios.

**DEFENSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO, A CARGO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

La indebida aplicación, según el Ex Magistrado de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Doctor Edgardo Molino Mola, ocurre cuando un texto legal perfectamente claro se aplica a un caso no regulado por él, es decir, se aplica una norma que no es pertinente al caso... (MOLINO MOLA: 2001; página 204).

El demandante insiste en señalar que su petición de idoneidad se excluía de la regulación contemplada en la Resolución N°38 de 8 de octubre de 1991, porque esta normativa se dirigía a la reglamentación del Programa de Formación de Especialista que desarrollaba la Caja de Seguro Social. Además, de considerar que esa reglamentación no había entrado en vigencia, toda vez que no había sido publicada en la Gaceta Oficial.

El cargo de ilegalidad, nos obliga a desdoblar el argumento del demandante y reflexionar, en cuanto a la validez que tendría este cargo de ilegalidad, si la Resolución 38 de 8 de octubre de 1991 no tiene tal carácter de norma jurídica, por no haber sido publicada en la Gaceta Oficial, al momento de emitirse el acto administrativo acusado. Pues si no existe norma jurídica, a qué infracción de norma se refiere?

El otro aspecto a analizar surge de la aceptación de la Resolución 38 de 8 de octubre de 1991 como norma reglamentaria, ya que a fuerza de la práctica muchos reglamentos rigieron sin cumplir el aspecto de publicidad; en qué se basa el demandante para señalar que su situación escapa al ámbito de la mencionada reglamentación? Pues, el acto administrativo acusado si bien hace referencia a la Resolución N°38 de 8 de octubre de 1991, que contiene la descripción del Programa de Residencia en Gastroenterología, cuando lo menciona, es para destacar la inclusión del ciclo en Medicina Interna y la calificación de sub-especialidad a Gastroenterología. Reglamentación que ha sido uno de los

parámetros referentes, para mantener la objetividad ante las peticiones de idoneidad y para verificar las reválidas y convalidaciones que realiza la Universidad de Panamá. Pues, como se ha dicho, el Consejo Técnico de Salud debe otorgar las idoneidades a los profesionales de la salud que quieran ejercer en nuestra República, independientemente si provienen de centros superiores ubicados en Panamá o en el exterior. Tal como lo señala el artículo 108 de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, identificada también como Código Sanitario.

Consta, así mismo, que la obtención de las especialidades médicas se han sujetado a reglamentación y desde 1973, existían criterios establecidos por la Sociedad Panameña de Gastroenterología para adquirir tal calidad. Determinándose que aunque no fuera definido en los estatutos se exigían referentes mínimos que comprobasen la dedicación teórica y práctica a perfeccionar sus conocimientos en medicina interna y gastroenterología, si este era el interés del profesional de la salud.

Luego en 1991, con mayores avances científicos, se decide que la Gastroenterología es una sub-especialidad de la Medicina Interna y se aumenta a seis años, en total, la residencia médica, dividida en dos ciclos de tres años cada uno; el primero para Medicina Interna y el segundo para Gastroenterología. Parámetro que aunque se estableció para la residencia médica local, desde 1991, no sólo se aplica a una residencia médica que se realiza en el Hospital Metropolitano

de la Caja de Seguro Social, sino que se usa de referencia para los médicos que vienen graduados del extranjero.

Las motivaciones expuestas se recogen en la Resolución N°38 de 8 de octubre de 1991, que como se ha señalado, a pesar de no haber sido promulgada, sirvió de referente para decidir las peticiones de idoneidad por más de una década y permitir la existencia de criterios objetivos, para evaluar si se cumple o no las exigencias mínimas de formación, que constituye la misión del Consejo Técnico de Salud. Es decir, supervigilar y aprobar la concesión de idoneidades para ejercer profesionalmente en el área de la salud, atendiendo las revalidaciones hecha por la Universidad de Panamá, en cuanto a los títulos de su incumbencia.

Como se menciona, en el Informe Explicativo enviado por el Ministro de Salud y Presidente del Consejo Técnico de Salud, en 1993 se envió a la Gaceta Oficial un conjunto de Resoluciones relacionadas con las reglamentaciones de las distintas residencias para obtener las especialidades, y aunque se desconoce la razón, se omitió la publicación de la Resolución N° 38 de 8 de octubre de 1991, por lo que no es hasta el 5 de julio de 2002 que aparece publicada en la Gaceta Oficial N°24,584 de esa fecha. No obstante, desde 1991 hasta el 5 de julio de 2002, todas las idoneidades concedidas o negadas se hicieron utilizando como parámetro de referencia objetiva esta reglamentación, tal como lo señala el Ministro de Salud, a fojas 21 del cuaderno judicial.

La Resolución N°2 de 9 de mayo de 2002, dictada por el Consejo Técnico de Salud, acto administrativo acusado,

continúa apoyándose en esta reglamentación para decidir la petición de idoneidad en la especialidad de Gastroenterología, incoada por el Doctor Villarreal; sin embargo, no es el único parámetro de referencia. Podemos leer en la parte motiva de la resolución atacada, que además se incluye la recomendación de la Sociedad Panameña de Gastroenterólogos, que se opone a la concesión de una especialidad sobre algo que se ha reconocido como sub-especialidad, además, objetan la idoneidad del Doctor Villarreal, porque este, no comprueba ni el tiempo ni la experiencia teórico práctica, dedicada a la Medicina Interna, que es la especialidad de la cual surge el reconocimiento de la sub-especialidad de Gastroenterología. Al respecto se observa que el Doctor Villarreal no aportó información relacionada con su capacitación en el área de Medicina Interna, requisito exigible desde 1973 y en la reglamentación de 1991.

Porque en defecto de una ley exactamente aplicable al caso o punto controvertido se aplican leyes que regulen casos o materias semejantes y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales del derecho y la costumbre... señala el artículo 13 del Código Civil.

Considera este Despacho que el Consejo Técnico de Salud cumplió con su misión de garantizarle a la sociedad panameña que está supervigilando y revisando las revalidaciones que equiparen los mínimos esenciales, en la especialidad de medicina Interna y la sub-especialidad de Gastroenterología,

que es lo que le ordena el artículo 108 de la Ley 66 de 1947, conocida como Código Sanitario.

El fundamento jurídico de la resolución administrativa acusada se sostiene en las facultades que le concede la Ley 66 de 1947 al Consejo Técnico de Salud y no en la Resolución 38 de 8 de octubre de 1991, aunque mencione a ésta, como un referente para el cumplimiento de los requisitos exigidos a los peticionarios de una idoneidad en Gastroenterología.

Por tanto al analizar el cargo de ilegalidad solo podemos concluir señalando: Si el demandante objeta la calidad de ley vigente de la Resolución N°38 de 8 de octubre de 1991, por no haberse promulgado hasta el 5 de julio de 2002, tampoco puede mencionarla como norma legal infringida y mucho menos puede referirse a ella como un texto legal perfectamente claro. De modo que no puede tratar de subsumir la situación descrita dentro de la causal de ilegalidad identificada como indebida aplicación de la Ley. Simplemente, porque a su juicio la Resolución N°38 de 8 de octubre de 1991 no es Ley vigente, al momento de proferirse el acto administrativo acusado. Y si no se trata de ley vigente no importa si el supuesto es aplicable o se trata de un caso no regulado por ella.

Por las consideraciones expuestas disentimos con la causal de ilegalidad presentada por el demandante.

D. Se ha violado, a juicio del demandante, el inciso segundo del artículo 46 de la Ley 38 de 2000, que dispone:

**"Artículo 46.** Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual,

tienen fuerza obligatoria inmediata y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrario a la Constitución Política a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

**Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior."**

Explica el cargo, el demandante, señalando que el artículo 46 de la Ley 38 de 2000 fue violado en forma directa, por omisión, porque no fue aplicado al caso que nos ocupa, ya que se aplicaron las normas reglamentarias mencionadas sin que las mismas hubiesen sido publicadas en la Gaceta Oficial, lo que está prohibido por la norma legal invocada.

**DEFENSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO, A CARGO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

"Hay violación directa por omisión o falta de aplicación, cuando se deja de aplicar una norma legal que decidía o resolvía una situación jurídica planteada." (MOLINO MOLA: 2001, pág.202).

No consideramos que el artículo 46 de la Ley 38 de 2000 fuese la norma legal que proporcione la respuesta para decidir o resolver la situación jurídica planteada, que en ese caso es verificar si se cumple con los requisitos mínimos para conceder la idoneidad en Gastroenterología a un galeno que ha cursado una especialidad en el exterior, cuando ésta, en Panamá no tiene esa calidad, pues se califica como una sub-especialidad. Situación que se complica porque, la

especialidad es Medicina Interna, y de ésta el peticionario no aporta pruebas de haber cursado estudios teóricos ni prácticos. La cuestión a decidir, entonces es, ¿Se puede conceder la sub-especialidad sin comprobar el dominio de la especialidad?

Hay norma legal vigente al respecto? No, pero existe como parámetro referencial el Programa de Residencia en Gastroenterología que se cumple en el Hospital Metropolitano de la Caja de Seguro Social, el cual exige cumplir tres años en la residencia de Medicina Interna y luego cumplir tres años más en Gastroenterología. Esta referencia práctica avalada por la Universidad de Panamá, por la Sociedad de Gastroenterólogos, y utilizada por la Comisión Médica, para hacer las recomendaciones en cuanto al otorgamiento de la idoneidad en Gastroenterología no requiere la aprobación de un Reglamento ni la promulgación de este. Porque simplemente se trata de usos o costumbres aceptados entre la clase médica que le permite al Consejo Técnico de Salud contar con la seguridad de que quienes están ejerciendo como profesionales en el sector salud lo hacen bajo el cumplimiento de los mínimos esenciales en la comunidad científica.

Queremos destacar, que no es cierto que la Resolución N°38 de 8 de octubre de 1991, es el fundamento de la negación de la idoneidad al Doctor Villarreal, correspondiente a "la especialidad en Gastroenterología". Pues esta como tal no existe, si no como una sub-especialidad de Medicina Interna, que es la especialidad.

Por eso, insistimos que al Doctor Villarreal no se le ha aplicado la Reglamentación, ideada para el desarrollo y cumplimiento de la Residencia local en Gastroenterología, pues esta, sólo fue utilizada como un parámetro de referencia, que en ausencia de legislación al respecto servía para aportar un criterio objetivo de los esenciales mínimos que se han requerido por la sociedad médica y las autoridades de salud.

En este país, el Ministerio de Salud, a través del Consejo Técnico de Salud tiene la obligación de garantizarle a la comunidad que los profesionales que los atienden han cumplido con el proceso de formación necesario y si existen convenios de reconocimientos de Títulos, esto no supone que en función de estos, el Consejo Técnico no cumpla su función de vigilante de la calidad de preparación de esos profesionales. Sobre todo si esa investigación la realizan los representantes de su clase profesional y la avalan en el criterio de la sociedad panameña de profesionales de esa área científica. Sobre todo cuando estos convenios se han cuidado de referirse al ejercicio profesional y reiterativamente hacen alusión a la titularidad, diploma y grado académico.

Además, no es aplicable la Sentencia de 30 de abril de 1998, recaída en la demanda del Doctor Ricardo Angulo vs Consejo Técnico de Salud, pues esta se resolvió bajo la base de la existencia del silencio administrativo ante la petición del Doctor Angulo. Pero de esta jurisprudencia destacamos la referencia que hace al artículo I, acápite ii, de la Ley 1 de

1975, que se refiere al reconocimiento para el ejercicio de una profesión, estableciendo:

“El reconocimiento para el ejercicio de una profesión significa la admisión de la capacidad técnica del poseedor del diploma, título o grado y conlleva los derechos y obligaciones del titular del diploma, título o grado nacional cuya posesión se exige para el ejercicio de la profesión de que se trata. Tal reconocimiento no tiene por efecto dispensar al titular del diploma, título o grado extranjero de la obligación de satisfacer las demás condiciones que, para el ejercicio de la profesión de que se trate, exijan las normas jurídicas nacionales y las autoridades gubernamentales o profesionales competentes. (Registro Judicial abril 1998, pág.264).

Porque si bien es cierto que al ciudadano panameño le asiste el derecho al reconocimiento inmediato del diploma, títulos o grados o certificados para el ejercicio de la profesión liberal en todo el territorio nacional, estos artículos condicionan dicho reconocimiento a la obligación de satisfacer las demás condiciones que para el ejercicio de la profesión que se trate, exijan las normas jurídicas nacionales y las autoridades gubernamentales o *profesionales* competentes.

No puede perderse de vista que es la Comisión Médica presente en el Consejo Técnico de Salud, la que hace la recomendación de que se niegue la idoneidad solicitada, en los términos pedido, considerando que Gastroenterología es una sub-especialidad y no una especialidad y además, que no se aportaban las pruebas de los estudios teóricos ni prácticos de Medicina Interna que, en este caso, es la

especialidad desde la cual se puede acceder a la sub-especialidad de Gastroenterología.

Finalmente, queremos recordar, que los artículos 108 y 111 (ordinales 10 y 11), de la Ley N°66 de 10 de noviembre de 1947, por la cual se aprueba el Código Sanitario, atribuye al Consejo Técnico de Salud el control de la práctica de las profesiones médicas y afines; además de otorgar las idoneidades.

Recomendamos, que se revise la posición de la Sala Tercera en la Sentencia de 15 de septiembre de 1994, en el Proceso de Nulidad interpuesto por el Licenciado Teófanés López, en su propio nombre y representación contra la Resolución N°58-Consejo Técnico de Salud, que le otorga la idoneidad y autoriza ejercer libremente la especialidad de Cirugía Oncológica en todo el territorio de la República al Doctor Michael Chen Wong. En esta causa se pone en evidencia el criterio responsable de la Sala de no permitir que se conceda la idoneidad o autorización para ejercer una sub-especialidad si antes no se ha cumplido con el programa definido para la especialidad médica.

Por todas las consideraciones expuestas, reiteramos a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera nuestra solicitud para que no accedan a las peticiones del demandante, previa declaratoria de legalidad de los actos administrativos demandados.

**Pruebas:** Aceptamos las copias debidamente autenticadas e incorporadas al cuaderno judicial con la demanda siempre que sean pertinentes, conducentes y conforme a las exigencias del

Código Judicial. Aducimos como prueba el expediente administrativo que contiene las actuaciones del Consejo Técnico de Salud. Oportunamente solicitaremos otras.

**Derecho:** Negamos el derecho invocado por el demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

**Lcda. Alma Montenegro de Fletcher**  
**Procuradora de la Administración**

AMdeF/09/bdec

Lcdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General