

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1254

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 19 de noviembre de 2020

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

El Licenciado **Bolívar Sánchez Bernal**, quien actúa en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el párrafo transitorio del artículo primero de la Resolución 36 de 4 de septiembre de 2019, emitida por el **Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud**, publicada en la Gaceta Oficial 28868-A de 25 de septiembre de 2019.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso
Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

La acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, ha sido promovida por el Licenciado **Bolívar Sánchez Bernal**, en su propio nombre y representación con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el párrafo transitorio del artículo primero de la Resolución 36 de 4 de septiembre de 2019, emitida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud, publicada en la Gaceta Oficial 28868-A de 25 de septiembre de 2019 (Cfr. fojas 1-11 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El Licenciado **Bolívar Sánchez Bernal**, manifiesta que el párrafo transitorio del artículo primero de la Resolución 36 de 4 de septiembre de 2019, vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 6 y 7 de la Ley 21 de 22 de octubre de 1992, Por la cual se aprueba el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", los que, en su orden, se refieren a que toda persona tiene derecho al trabajo; y a que los Estados Partes de este protocolo reconocen el derecho al trabajo (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial);

B. El artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, por la cual se establece que todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

C. El artículo 1 de la Ley 7 de 14 de febrero de 2018, que dispone que esta excerpta legal tiene como objetivo prohibir y establecer la responsabilidad física y psicológica de las personas, proteger el derecho al trabajo en condiciones de equidad (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial);

D. El artículo 85 (numeral 6) de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, que indica que una de las atribuciones y deberes del Departamento Nacional de Salud Pública, en el orden sanitario nacional es la de reglamentar y controlar el ejercicio de la medicina y profesiones afines, de acuerdo con el Consejo Técnico de Salud Pública (Cfr. foja 8 del expediente judicial);

E. El artículo 1 del Decreto de Gabinete 252 de 30 de diciembre de 1971, que expresa que el Código de Trabajo regula las relaciones entre el capital y el trabajo, sobre la base de la justicia social concretada en la Constitución Política (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial); y

F. El artículo 2 de la Ley 23 de 1 de febrero de 1966, por la cual se aprueban algunos instrumentos de Trabajo suscritos por la Conferencia Internacional del Trabajo y se aprueba en todas sus partes el Convenio 111 relativo a la discriminación (empleo y organización) que señala que todo miembro para el

cual este convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

Mediante el párrafo transitorio del artículo primero de la Resolución 36 de 4 de septiembre de 2019, emitida por el Consejo Técnico de Salud de la entidad demandada, se dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:

“ ...
ARTÍCULO SEGUNDO: Reconocer como Médico Especialista en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y ambiental, al facultativo que ha completado satisfactoriamente uno de los siguientes requerimientos:

...

Parágrafo Transitorio: ...

a.

...

h. Para aplicar a este párrafo transitorio los Médicos deben realizar su solicitud hasta el 31 de marzo de 2020.

...” (La subraya es nuestra).

En relación a lo anotado, el 2 de marzo de 2020, el Licenciado **Bolívar Sánchez Bernal**, actuando en su propio nombre y representación, promovió ante la Sala Tercera, la demanda que ocupa nuestra atención, en la que, al sustentar el concepto de violación de las disposiciones que estima infringidas, argumenta que el Consejo Técnico de Salud de la entidad demandada, emitió el acto objeto de controversia, sin tomar en cuenta que las normas que se expidan no pueden ir en detrimento de los derechos adquiridos, como por ejemplo, cito: “...el Derecho al Trabajo de aquellos médicos que ejercen Salud Ocupacional en instituciones públicas y privadas que NO son Instituciones de Salud” (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Continúa explicando el accionante, que la emisión de la Resolución 36 de 4 de septiembre de 2019, acusada de ilegal, es excluyente, ya que segrega qué

profesional médico puede acreditar o no, la experiencia laboral en Salud Ocupacional para optar por el párrafo transitorio contenido en el acto objeto de reparo, sin considerar a los doctores que actualmente ejercen dicha especialidad en instituciones públicas y privadas que no ofrecen un servicio de salud en general, sino a una población trabajadora, por lo que estima que el acto en sí, es discriminatorio (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

Agrega, que la entidad demandada, al ser un ente del Estado, tiene el deber de promover plazas de trabajo, pero con la expedición del acto cuya declaratoria de ilegalidad persigue el Licenciado **Bolívar Sánchez Bernal** está creando desempleo pues, no promueve la fuerza laboral entre los médicos que ejercen la Salud Ocupacional en las distintas empresas públicas y privadas que no son de salud (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

La Viceministra de Salud, en su condición de Presidenta del Consejo Técnico de Salud Pública, Designada, remitió al Tribunal el informe de conducta relativo a la causa que se analiza, indicando que, cito:

“

...

Posteriormente, se emite la Resolución No. 15 del 29 de agosto de 2018, que modifica los Artículo (sic) Segundo-Parágrafo Transitorio; y Séptimo de la Resolución No. 13 de 6 de junio de 2018. Esta modificación surge de las observaciones emitidas por la Asociación Panameña de Medicina del Trabajo (APAMET); el área de Docencia del Ministerio de Salud, y la Caja de Seguro Social.

En ésta, se extienden los plazos de vigencia del proceso de habilitación y fecha en la que todos los médicos especialistas debe (sic) debe ser idóneos y reconocidos por el Consejo Técnico de Salud Pública.

Como consecuencia de la necesidad de la Caja de Seguro Social, de contar con profesionales especialistas en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental, el Ministerio de Salud, modifica la Resolución No. 15 de 29 de agosto de 2018, a través de la Resolución No.36 de 4 de septiembre de 2019 (Gaceta Oficial No.28868-A).

Con esta modificación...En la Resolución no se indica que esta tiene que ser ejercida solamente dentro del sector público, sino en una institución de salud.

No obstante, mediante Nota No.ADS-099-20 de 27 de agosto de 2020, con visto bueno del Ministro de Salud, se presentó propuesta al Consejo Técnico de Salud, con la finalidad de modificar la Resolución 36 de 4 de septiembre de 2019, específicamente artículo primero, párrafo transitorio, acápite 'h' y el artículo segundo, párrafo transitorio, acápite 'e', éste último directamente relacionado a los médicos que laboran en instituciones privadas. Empero se encuentra pendiente de evaluación por una Comisión conformada por el Ministerio de Salud (Docencia Médica), la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá, la Caja de Seguro Social (Docencia Médica), Asociación de Médicos Ocupacionales de Panamá y la Asociación Panamá de Medicina de Trabajo. Sin embargo, debido al Estado de Emergencia Nacional decretado mediante la Resolución de Gabinete No.11 de 13 de marzo de 2020, por el Covid 19, no ha sido realizable la reunión del Consejo." (Cfr. fojas 94-95 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez analizados los argumentos en los cuales el Licenciado **Bolívar Sánchez Bernal**, sustenta la acción que se examina; y revisado el expediente judicial, este Despacho procede a emitir concepto.

En primer lugar y para una mejor aproximación al tema en análisis, pasamos a transcribir el párrafo transitorio del artículo primero de la Resolución 36 de 4 de septiembre de 2019, emitida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud, objeto de reparo. Veamos.

"CONSEJO TÉCNICO DE SALUD

Resolución: No.36 de 4 de septiembre de 2019

...

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el Artículo Segundo de la Resolución No.13 de 6 de junio de 2018, el cual quedara (sic) así:

ARTÍCULO SEGUNDO: Reconocer como Médico Especialista en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y ambiental, al facultativo que ha

completado satisfactoriamente uno de los siguientes requerimientos:

...

Parágrafo Transitorio: Los médicos que han realizado la maestría académica, para optar por el título de Especialista en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental y su posterior otorgamiento de la idoneidad para el libre ejercicio de esta especialidad y por una única ocasión deberán optar por una de las siguientes opciones:

a. Maestrías académicas en Salud Pública Ocupacional, Salud y Seguridad Ocupacional, Medicina del Trabajo y afines, debidamente acreditadas y homologadas por la Universidad de Panamá, con **10 años o más** de experiencia laboral en salud ocupacional en instituciones de salud y Diplomado avalado por la Universidad de Panamá de seis meses en: Especialización en Medicina del Trabajo, Prevención de Riesgos Laborales, Toxicología Ambiental o clínica, valoración del daño corporal, epidemiología, se convalidarán directamente con la Maestría en Ciencias Clínicas con Especialización en Medicina del Trabajo o Medicina Ocupacional y del Ambiente. Deberán cumplir con el programa de educación continua, que establezca la Caja de Seguro Social.

b. Maestrías académicas en Salud Pública con Especialización en Salud Ocupacional, Salud y Seguridad Ocupacional, Medicina del Trabajo y afines, debidamente acreditadas y homologadas por la Universidad de Panamá, con **10 años o más** de experiencia laboral en salud, se convalidarán luego de completar un curso de habilitación teórico-clínico práctico de seis (6) meses de duración y luego de ello podrán ser reconocidos como especialistas en medicina del trabajo. Este programa será diseñado y estructurado por la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá en conjunto con el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, tomando en consideración el programa de residencia.

c. Maestrías académicas en Salud Pública con Especialización en Salud Ocupacional, Salud y Seguridad Ocupacional, Medicina del Trabajo y afines, debidamente acreditadas y homologadas por la Universidad de Panamá y con 5 años y menos de 10 años de experiencia laboral en salud ocupacional en instituciones de salud. Se convalidarán luego de completar un curso de habilitación teórico-clínico práctico de doce (12) meses de duración y luego de ello podrán ser reconocidos como especialistas en medicina del trabajo. Este programa será diseñado y estructurado

por la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá en conjunto con el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, tomando en consideración el programa de residencia.

d. Maestrías académicas en Salud Pública con Especialización en Salud Ocupacional, Salud y Seguridad Ocupacional, Medicina del Trabajo y afines, debidamente acreditadas y homologadas por la Universidad de Panamá y con 3 años a menos de 5 años de experiencia laboral en salud ocupacional en instituciones de salud. Se convalidarán luego de completar un curso de habilitación teórico-clínico práctico de diez y ocho (18) meses de duración y luego de ello podrán ser reconocidos como especialistas en medicina del trabajo. Este programa será diseñado y estructurado por la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá en conjunto con el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, tomando en consideración el programa de residencia.

e. La certificación del tiempo de experiencia laboral en Salud Ocupacional será a través de Recursos Humanos de la institución de salud para la cual labora.

f. La documentación solicitada en los acápites b, c y d será verificada por una Comisión, la cual estará conformada por:

- Un representante de la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá.
 - Un representante de Asociación Panameña de Medicina del Trabajo.
 - Un representante de Asociación de Médicos Ocupacionales de Panamá.
 - Un representante del Ministerio de Salud (Docencia Médica).
 - Un representante de la Caja del Seguro Social (Docencia médica).
- Esta Comisión reglamentará este proceso.

g. El orden o prelación en la rotación clínico práctica de la habilitación será determinado de acuerdo con los resultados obtenidos en una prueba de conocimientos en medicina del trabajo, salud y seguridad en el trabajo o en salud ocupacional aplicado por la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá.

h. Para aplicar a este párrafo transitorio los Médicos deben realizar su solicitud hasta el 31 de marzo de 2020.

...” (La negrita es del acto acusado y la subraya es nuestra) (Cfr. fojas 28-30 del expediente judicial).

Ahora, si bien el examen de la acción que ocupa nuestra atención, es de legalidad y no constitucional, lo cierto es que no podemos pasar por alto, para este caso, los artículos 64 y 79 de la Carta Magna, que son del tenor siguiente:

“Artículo 64. El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa.”

“Artículo 79. Los derechos y garantías establecidos en este Capítulo serán considerados como mínimos a favor de los trabajadores.”

De las normas transcritas se desprende sin lugar a dudas, que el trabajo es un derecho que tiene cada persona y por ello, el Estado está en la obligación de generar plazas de empleos para garantizarlo.

Así mismo, tenemos que la declaración de la Organización Internacional de Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, impone a los Estados miembros la obligación de eliminar el trabajo forzoso y de **garantizar unas relaciones de trabajo libremente elegidas y exentas de amenazas.**

Visto lo anterior, resulta importante señalar que **el párrafo transitorio del artículo primero de la Resolución 36 de 4 de septiembre de 2019, acusado de ilegal, establece un término (31 de marzo de 2020)** dentro del cual, los médicos que han realizado la maestría académica, podrán optar por el título de Especialista en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental y el otorgamiento de la respectiva idoneidad para el libre ejercicio de dicha especialidad.

En esa línea de pensamiento, y luego de realizar una lectura del acto acusado de ilegal, observamos que a través del mismo se regulan dos (2) situaciones distintas:

1. El caso de aquellos **nuevos profesionales** que quieran optar por reconocimiento como Médico Especialista en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental; y

2. En lo que respecta a los médicos idóneos, que en razón de su ejercicio profesional y preparación, hayan cursado maestrías y que, como consecuencia de ello, obtuvieron la preparación requerida para el ejercicio de la especialidad de Medicina de Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional.

De lo descrito, podemos señalar que el acto objeto de controversia, regula dos (2) situaciones distintas, es decir, la de los nuevos profesionales; y la de los médicos en ejercicio de la profesión.

En ese sentido, en el caso de los médicos en ejercicio, lo que hace la norma es establecerles un rango de tiempo; para que, en caso de querer optar por la especialización, puedan solicitarla.

Cumplido ese término todo aquel que quiera optar por la especialización deberá cumplir alguno de los dos (2) requisitos establecidos en la norma, a saber: **a)** Haber obtenido el título de maestría en Ciencias Clínicas con Especialización en Medicina de Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental contemplado en el Programa Único de Maestría en Ciencias Clínicas con Especialización en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental aprobado por la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá y el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud; o **b)** Contar con tres (3) años como mínimo de entrenamiento teórico-práctico en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental, en un Centro Universitario del extranjero, cuyo título es evaluado y reconocido por la Universidad de Panamá y el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud.

De lo anotado se desprende que el acto acusado no discrimina, ni restringe el ejercicio de la profesión como alega el actor; por el contrario, lo que hace es

regular dos (2) circunstancias distintas, en donde, aun y cuando los actuales médicos no deseen utilizar la opción contenida en la sección del párrafo transitorio, igualmente podrán, en el futuro, optar, ya sea por lo dispuesto en el literal "a" o "b" de la norma en mención.

En virtud de los planteamientos expuestos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el parágrafo transitorio del artículo primero de la Resolución 36 de 4 de septiembre de 2019**, emitida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud, publicada en la Gaceta Oficial 28868-A de 25 de septiembre de 2019.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 199892020