



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 9 de abril de 2025.  
C-095-25

Señor Director Médico General:

Ref.: Si el Servicio de Psiquiatría del Hospital Santo Tomás está en la obligación de expedir certificados de salud mental a efectos de que sean presentados como requisitos para solicitudes de empleo, admisión de estudiantes en centros educativos, así como actividades públicas.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, con la finalidad de dar respuesta a la nota presentada 31 de marzo de 2025, por conducto del Doctor Marcel Iván Penna Franco, Jefe del Servicio de Psiquiatría de tan importante nosocomio, mediante la cual consulta a este Despacho, respecto de la prestación de servicios en salud mental; específicamente, si están en la obligación de expedir certificados de salud mental, a efectos de que sean presentados como requisito para solicitudes de empleo, admisión de estudiantes en centros educativos o actividades públicas.

Con relación a la interrogante planteada por tan distinguido Galeno, es necesario señalar que el artículo 2 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, dispone que sus actuaciones “(...) *se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales*”; supuesto de exclusión que se configura en el caso específico que nos ocupa, habida cuenta que, emitir un pronunciamiento en los términos solicitado, implicaría realizar un análisis sobre la validez legal de los artículos 37, 38 y 39 del Decreto Ejecutivo N°61 de 27 de junio 2024, contenidos en el Capítulo VIII “De las prohibiciones”, el cual establece algunas prohibiciones de prácticas abusivas en salud mental.

Es decir, exponer un pronunciamiento sobre el particular, implicaría ir más allá de los límites que nos impone la ley, dado que el organismo competente y/o facultado para conocer la ilegalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos administrativos, que por razones de fondo o de forma, impugne cualquier persona, lo es la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

En este orden de ideas, el artículo 15 del Código Civil consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, y señala que los mismos “(...) *tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes*”.

Doctor  
**ELÍAS GARCÍA MALLORCA**  
Director Médico General  
del Hospital Santo Tomás.  
Ciudad.

*Sobre, ...*



Sobre el alcance y aplicación de este principio la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, señaló entre otras cosas lo siguiente: *“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga 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 la autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello”*.

De lo hasta aquí anotado se infiere que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución o la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria. Ahora bien, cabe agregar que, de conformidad con el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, corresponde a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad de la Constitución, para lo cual la Corte en Pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

El numeral 2 del citado precepto constitucional establece, asimismo, la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. La norma igualmente señala que la Corte Suprema de Justicia, con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal; previendo además que las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate, podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país.

En el caso concreto que nos ocupa, los artículos 37, 38 y 39 del Decreto Ejecutivo N°61 de 27 de junio de 2024, *“Que reglamenta la Ley N°364 de 6 de febrero de 2023, sobre el derecho humano a la salud mental y su cobertura nacional”*, dictado por el Ministerio de Salud, establecen y regulan algunas prohibiciones de prácticas abusivas en materia de salud mental.


Específicamente, el artículo 37, prohíbe la discriminación basada en la salud mental en todas las áreas, incluyendo el empleo, la educación y actividades públicas. De acuerdo con la mencionada norma reglamentaria, está vedado excluir a una persona de oportunidades debido a un trastorno mental, a menos que existan razones objetivas y fundamentadas relacionadas con las responsabilidades específicas de la posición o actividad.

Por su parte, el artículo 38 ibídem, prohíbe a las escuelas y universidades, públicas o privadas, solicitar un certificado de buena salud mental como requisito para el acceso, permanencia o egreso de los estudiantes, salvo que el perfil del programa educativo en cuestión, formalmente determinado, requiera excluir la presencia de un trastorno mental.

Además, el artículo 39 del aludido Decreto Ejecutivo prohíbe a los empleadores discriminar a las personas en el proceso de contratación, permanencia o ascenso en el empleo por motivos de salud mental. Ello, sin perjuicio de que, previo análisis objetivo y fundamentado, sea permitido solicitar un certificado de buena salud mental, realizado por un profesional de la salud mental calificado, exclusivamente en relación con puestos de trabajo específicos cuyo ejercicio requiera condiciones excepcionales de salud mental para proteger la seguridad del trabajador o de terceros.

Comoquiera que, mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución o a la ley, dicho instrumento jurídico (el Decreto Ejecutivo N°61 de 2024) ha de presumirse constitucional y legal; y que corresponde a quien estime que el mismo adolece de visos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, ejercer los recursos y acciones que concede la ley, ya sea ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia o ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, no es dable a este Despacho emitir un criterio jurídico sobre el tema objeto de su consulta.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
**Procuradora de la Administración**



GVdeA/dc  
C-082-25

c.c. Dr. Marcel I. Penna F  
Jefe del Servicio de Psiquiatría  
del Hospital Santo Tomás