

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1861

Panamá, 11 de octubre de 2023

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de
la Administración.
Expediente: 782412023

El Licenciado **Genaro Omar Ojo Reyes**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, la Resolución 1 de 8 de febrero de 1988, emitido por **Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud**.

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 en la acción descrita en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

En el proceso contencioso administrativo que ocupa nuestra atención, la actora busca obtener la declaratoria de nulidad, por ilegales, de la Resolución 1 de 8 de febrero de 1988, emitido por Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud., acto "Por la cual se define la profesión de Técnico en Salud Ocupacional." (Cfr. fojas 10 del expediente judicial y Gaceta Oficial 21076 de 22 de junio de 1988).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El licenciado Genaro Omar Ojo Reyes, considera que la Resolución 1 de 8 de febrero de 1988, vulnera las siguientes disposiciones legales:

A. Los artículos 89, 90 y 91 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, los cuales hacen referencia al tercer nivel de enseñanza o educación superior cuyo objeto es la formación profesional especializada, que este tipo de educación de tercer nivel será impartida en las universidades, centro de enseñanza superior y en los centros de educación postmedia y que la

creación de estos ellos, dependerá de las necesidades socioeconómicas, culturales, científicas y profesionales del país y, los estudios que se impartan en estos centros de enseñanza superior cumplirán funciones de docencias de la más alta calidad, de modo que permitan la formación de profesionales en los distintos campos de la investigación y de la actividad humana , la extensión científica, técnica y cultural , así como servicios altamente profesionales y de asesoría. (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial)

B. Los artículos 35, 36 y 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales establecen, en ese orden, el orden jerárquico de aplicación de las normas que deben aplicar las entidades públicas, la prohibición de que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, y la prohibición de establecer requisitos que no se encuentran previstos en las disposiciones legales o reglamentarias. (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El Licenciado Genaro Omar Ojo Reyes, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1 de 8 de febrero de 1988, emitido por Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud, por considerar que el mismo evidencia un perjuicio a los egresados de los Técnicos Superiores No Universitarios en materia de Técnicos Superiores en Salud Ocupacional. (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

En ese contexto, argumenta que la referida Resolución 1 de 1988, desconoce la adecuación en el tiempo, y lo dispuesto en la ley 47 de 1946, puesto que, las disposiciones actuales reconocen derechos subjetivos de particulares que se ven afectados (Cfr. foja 5 del expediente judicial)

A juicio del accionante, la Resolución 1 de 1988 contraviene y desconoce el Decreto Ejecutivo 50 de 23 de marzo de 1999, el cual regula el funcionamiento de los Centros de Enseñanza Superiores, establece las bases académicas y legales para la formación, estructura y desarrollo de los denominados Institutos Superiores, los cuales contienen estudios que se conocen como Técnicos Superiores y que contrasta con lo dispuesto en el acto que se acusa de ilegal, al contener este últimos el requisito de *"Haber obtenido el Título de Técnico en Salud Ocupacional en una Universidad Nacional o Extranjera reconocida por el respectivo país"*, lo cual contraviene lo dispuesto

en la Ley 47 de 1946, respecto al reconocimiento del Tercer Nivel de enseñanza o educación superior, impartida por los centros de enseñanza superior que la Resolución 1 de 1988 excluye.

En relación con lo anterior, debemos señalar que esta Procuraduría considera que no es ilegal la Resolución 1 de 8 de febrero de 1988, por las razones que expondremos a continuación.

Según lo que consta en autos, tenemos que el argumento del recurrente gira principalmente en torno, a que no son reconocidos aquellos estudios impartidos por los Centros de Enseñanza Superior dentro de los requisitos para optar por la idoneidad y libre ejercicio de la profesión de Técnico Ocupacional (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En este contexto, debemos hacer referencia a unos breves antecedentes que nos permitirán, comprender el contexto por medio del cual el Consejo Técnico de Salud Pública, emitió la Resolución 1 de 8 de febrero de 1988, veamos:

A. De la Creación del Consejo Técnico de Salud Pública y sus funciones.

El artículo 109 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece que el Estado es el garante de velar por la salud de la población de la República, que el individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud.

En ese sentido, el numeral 14 del artículo 184 Constitucional, señala que es atribución del Presidente de la República con participación del Ministro respectivo, reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento.

Que con la promulgación de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, por la cual se aprueba el Código Sanitario de la República de Panamá, se creó el Consejo Técnico de la Salud Pública como organismo colegiado con la responsabilidad de vigilar el ejercicio y la práctica de las profesiones médicas y demás carreras profesionales y técnicas de la salud, el cual en su artículo 108 dispone:

"Artículo 108. El Consejo Técnico de Salud Pública funcionará en el Ministerio del Ramo y tendrá por misión principal supervisar y aprobar la revalidación hecha por la Universidad de Panamá de los títulos profesionales de su incumbencia. Tendrá también el control de la práctica de las profesiones médicas y afines y atribución de asesor en problemas de salubridad cuya naturaleza exija la acción conjunta organizada de distintas entidades del Estado

o de éstas con instituciones a semi-oficiales o privadas que se ocupen de actividades preventivas o médicas en general." (Lo subrayado es nuestro)

En ese mismo orden de ideas, el Decreto de Gabinete 1 de 15 de enero de 1969, que creó el Ministerio de Salud, incorporó dentro de su organización, al Consejo Técnico de Salud Pública como organismo permanente con dependencia directa del Ministerio de Salud y con funciones y composición en el Estatuto Orgánico.

De lo antes expuesto podemos colegir que, el Consejo Técnico de Salud Pública, es el ente competente para ejercer el control de los profesionales médicos y afines, así como aprobar la reglamentación que fije los requisitos necesarios en el otorgamiento de idoneidades para el ejercicio de especialidades y subespecialidades que laboran tanto en el sector público como el privados, que se dediquen a brindar atención a la población del país.

B. De la profesión de Salud Ocupacional.

La profesión de Salud Ocupacional, tomo relevancia en nuestro país a través de la creación del Programa de Salud Ocupacional, el 5 de noviembre de 1977, con un enfoque de promoción y prevención, con la misión de fortalecer el papel rector del Ministerio de Salud en Salud Ocupacional, para garantizar ambientes laborales saludables, así como gestión eficiente y efectiva en la prevención de los accidentes y enfermedades laborales (Cfr. <https://www.minsa.gob.pa/programa/programa-salud-ocupacional>).

En ese sentido, El Consejo Técnico de Salud Pública, como ente competente para reglamentar el ejercicio de las profesiones médicas y paramédicas, en atención a lo que establecen los artículos 108 y 197 del Código Sanitario, profirió la Resolución 1 de 8 de febrero de 1988 "por la cual se define la profesión de Técnicos de Salud Ocupacional", que es del tenor siguiente:

"RESOLUCIÓN N°1 EL CONSEJO TECNICO DE SALUD CONSIDERANDO

Que es función del Estado velar por la salud de los ciudadanos para lo cual deben regular el ejercicio de las profesiones médicas y paramédicas;

Que es menester del Consejo Técnico de la Salud reglamentar el ejercicio de las profesiones médicas y paramédicas de acuerdo a lo que establecen los artículos 108 y 197 del Código Sanitario;

Que el Consejo Técnico de la Salud en su sesión ordinaria N°1 de 8 de febrero de 1988, reconoció y autorizó la reglamentación del ejercicio de la profesión de Técnico de Salud Ocupacional;

Que por lo anterior expresado se;

RESUELVE

Defínase la profesión de Técnico en Salud Ocupacional así:

a) Técnico de Salud Ocupacional: es el profesional formado en una universidad cuya preparación incluya dos (2) años de estudio, calificado por formación y experiencia bajo supervisión general para ejecutar labores técnicas en estudio de identificación y selección del control y seguimiento de las normas y alternativas de prevención y seguridad en el ámbito ocupacional.

Adóptense los siguientes requisitos para el Consejo Técnico de Salud autorice idoneidad y libre ejercicio de la profesión de Técnico ocupacional:

- a) Ser panameño;*
- b) Poseer diploma de escuela secundaria;*
- c) Haber obtenido Título de Técnico en Salud Ocupacional en una Universidad Nacional o Extranjera reconocida por el respectivo país;*
- ch) Presentar solicitud ante el Consejo Técnico de la Salud;*
- d) Presentar al Consejo Técnico de la Salud los créditos académicos de la respectiva profesión;*
- e) Revisión de Documentos por la Comisión Médica del Consejo Técnico de Salud;*

Prohíbese a los Técnicos de Salud Ocupacional diagnosticar e instituir tratamientos.

El Consejo Técnico de Salud sancionara las infracciones cometidas a la presente Resolución de acuerdo a lo que establece el Código Sanitario. ..."

Es así que, con la referida Resolución, se reconoció y autorizó la reglamentación del ejercicio de la profesión de Técnico de Salud Ocupacional, con requisitos mínimos para la expedición de la respectiva idoneidad, tal y como se colige de lo antes citado.

En ese mismo orden de ideas, también fue reconocida la Licenciatura en Salud Ocupacional a través de la promulgación de la Resolución 22 de 18 de noviembre de 2020, por parte del Consejo Técnico de Salud, la cual en su considerando se refirió a lo siguiente: *"Que en la actualidad, universidades nacionales y extranjeras, oficiales y particulares, están graduando a profesionales en salud ocupacional con el grado académico de Licenciatura generando la necesidad de realizar el justo reconocimiento de nivel académico logrado por estos ciudadanos"* y, estableciendo en su artículo 2 lo siguiente: *"Para los efectos de este reglamento, Licenciado en Salud Ocupacional o equivalente, es el profesional de la salud que obtiene un título de licenciatura, realizados en una universidad nacional o extranjera"* (Cfr. Gaceta Oficial 29159-B de 20 de noviembre de 2020).

Lo anterior, nos permite concluir respecto a este punto, que toda persona que desee optar por la idoneidad ya sea para Técnico en Salud Ocupacional o su respectiva Licenciatura, deberá cumplir con los requisitos establecidos en las Resoluciones 1 de 8 de febrero de 1988 y 22 de 18 de noviembre de 2020, mismos que fueron establecidos por quien está legalmente facultado para

reglamentar el ejercicio de las profesiones médicas y paramédicas, es decir, el Consejo Técnico de Salud Pública.

C. Del requisito de profesional formado en una universidad.

Una vez acreditada la función del Consejo Técnico de Salud y el reconocimiento de la profesión de Técnico y licenciado en Salud Ocupacional, vamos a analizar el requisito que hoy ocupada la presente demanda de Nulidad, el cual se refiere a la frase "Haber obtenido Título de Técnico en Salud Ocupacional en una Universidad Nacional o Extranjera reconocida por el respectivo país...cuya preparación incluya dos (2) años de estudio", y que a juicio del accionante, constituye una limitante al ejercicio profesional de un estudio académico debidamente reconocido por la norma jurídica vigente en la República de Panamá puesto que, solo se aceptan aquellos títulos expedidos por universidades y no así por los Institutos Técnicos Superiores (Cfr. foja 8 del expediente judicial)

Respecto a lo planteado por el actor, al sugerir que los estudios académicos de Institutos Técnicos Superiores que forman Técnicos en Salud Ocupacional puedan suplir el requisito de "estudios Universitarios", se hace necesario delimitar las diferencias de cada uno de ellos, respecto a nuestro sistema educativo, veamos:

El Sistema Educativo Panameño está organizado en varios niveles; cada uno de los cuales cumple con un fin específico de acuerdo al tipo de enseñanza que se imparte. Este sistema comprende los siguientes niveles:

1. Primer Nivel o Educación Básica General: Tiene una duración de once años, es obligatoria y gratuita. Es general, porque responde a un concepto de cultura amplia, tanto en el aspecto científico como en el humanístico; y es básica porque proporciona formación esencial que debe tener todo ciudadano para adquisición de conocimientos superiores y su correcta integración a procesos sociales más generales.
2. Segundo Nivel o Educación Media: Es la que sigue a la Educación Básica General y antecede a la educación superior. Tiene como objetivo continuar la formación cultural del estudiante y ofrecerle una sólida formación en opciones específicas, a efecto de

prepararlo para el trabajo productivo, que le facilite su ingreso al campo laboral y proseguir estudios superiores. Tiene una duración de tres años y es de carácter gratuita y diversificada.

3. Tercer Nivel o Educación Superior: Se imparte en las universidades y otros centros de estudios en donde se exige como condición mínima haber completado con éxito la educación media. No hay edad determinada para su ingreso. Tiene la misión de ofrecer enseñanza en las más altas disciplinas del pensamiento, organizar el estudio de determinadas profesiones, cultivar la aptitud para la investigación científica y ser el centro de difusión de la cultura. Esta educación está subdividida de la siguiente manera:
 - a. Universitaria: Se imparte en las universidades oficiales y particulares del país.
 - b. No Universitaria: Se ofrece fuera de los recintos universitarios y tiene sus propios programas. En este nivel se encuentran institutos superiores de diversas especialidades como comercio, turismo, secretariado, náutica, tecnología de computadoras, entre otras.

De lo antes expuesto, podemos colegir que si bien, el Tercer Nivel de Educación o Nivel Superior contempla tanto a las Universidades como a los Institutos Superiores, es en sus respectivos programas académicos en que radica la diferencia, pues, el nivel académico exigido por el Ministerio de Educación en atención a la Ley 47 de de 1946, no es igual para ambos (Universidades e Institutos Superiores), a pesar de pertenecer ambos al Tercer Nivel de Educación.

En ese sentido, los artículo 15, 16, 19, 22, 90 y 91 del Decreto Ejecutivo 305 del 30 de abril de 2004 "POR EL CUAL SE APRUEBA EL TEXTO UNICO DE LA LEY 47 DE 1946, ORGANICA DE EDUCACION, CON NUMERACION CORRIDA Y ORDENACION SISTEMATICA CONFORME FUE DISPUESTO POR EL ARTICULO 26 DE LA LEY 50 DE 1 DE NOVIEMBRE DE 2002", señalan que:

"Artículo 15: *En el nivel superior, la educación universitaria se regirá por leyes especiales y como parte del sistema educativo, coordinará estrechamente con el Ministerio de Educación, considerando los principios y fijos del sistema educativo.*
Artículo 16: *... El Ministerio de Educación coordinara las acciones educativas con las entidades responsables del tercer nivel de enseñanza o educación superior.*

...

Artículo 19: El Ministerio de Educación es la entidad rectora del sistema. Como tal, coordinara con las siguientes instituciones del sector educativo y de la sociedad civil vinculadas a la educación, para alcanzar los fines de éstas:

1. Universidades del país
2. Centros de estudios superiores.
3. ..."

Artículo 22: Corresponden al Ministerio de Educación la dirección, organización y supervisión de todas las instituciones educativas oficiales de la República, con excepción de aquellas que la ley ponga al cuidado de otros Ministerios, e impulsar la cultura de todo el país en la forma más adecuada a los intereses nacionales.

...

Artículo 90: La educación correspondiente al tercer nivel de enseñanza o educación superior, será impartida en las universidades y centros de enseñanza superior y en los centros de educación postmedia La creación de universidades, centros de enseñanza superior y centro de educación postmedia, será determinada por las necesidades socioeconómicas, culturales, científicas y profesionales del país, de acuerdo con la planificación integral de la educación.

Artículo 91: Los estudios que se impartan en los centros de enseñanza superior cumplirán funciones de docencia de la más alta calidad y de amplia cultura general, de modo que permitan la formación de profesionales en los distintos campos de la investigación y de la actividad humana, la extensión científica, técnica y cultural, así como servicios altamente profesionales y de asesoría. Mediante decreto se establecerá la fundación y reglamentación de estos centros." (Lo subrayado es nuestro)

De lo antes expuesto se colige que, es el Ministerio de Educación a quien le corresponde la dirección, organización, supervisión, así como la coordinación con aquellas entidades responsables del tercer nivel de enseñanza (Universidades y Centros de Estudios Superiores), como entidad rectora del sistema en materia de educación.

En ese sentido, lo que expone el accionante respecto a que los egresados de Centro de Estudios Superiores sean reconocidos como profesionales formados en una Universidad, sería competencia del Ministerio de Educación por las razones expuestas, ya que, a pesar de estar ambos en el tercer nivel de enseñanza, existe una clara distinción entre ellas, respecto a lo establecido en los citados artículos del Decreto Ejecutivo 305 del 30 de abril de 2004.

Con lo expuesto, este Despacho es del criterio, que el requisito de *Haber obtenido Título de Técnico en Salud Ocupacional en una Universidad Nacional o Extranjera reconocida por el respectivo país...cuya preparación incluya dos (2) años de estudio*", no resulta ilegal, toda vez que, el Consejo Técnico de Salud, es la entidad competente y debidamente facultada para acreditar como idóneo a una persona, previo cumplimiento de los requisitos dispuestos por Ley, para la

reglamentación del ejercicio de la profesión de Técnico en Salud Ocupacional dentro del territorio nacional, de conformidad con el artículo 108 del Código Sanitario.

Asimismo se observa al revisar la Resolución demandada, la cual advierte, además: *“Que es menester del Consejo Técnico de la Salud reglamentar el ejercicio de las profesiones médicas y paramédicas de acuerdo a lo que establecen los artículos 108 y 197 del Código Sanitario”* (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En base a las anteriores consideraciones, este Despacho considera que la Resolución 1 de 8 de febrero de 1988, no vulnera los artículos 89, 90 y 91 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación y los artículos 35, 36 y 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, pues lo planteado por el accionante busca insertar la competencia del Ministerio de Educación, en la atribuida al Consejo Técnico Salud Pública, en el sentido que, aquellos egresados de los Centro de Enseñanza Superior y/o Institutos Técnico Superiores, se les reconozcan dichos estudios como universitarios, y por ende, solicitar sus idoneidades ante el Consejo Técnico de Salud, en contravención de los requisitos establecidos por el competente para ello.

En ese sentido, el Consejo Técnico de Salud Pública, puede exigir que la formación académica (obtención de un título) para el ejercicio de una profesión de Técnico de Salud Ocupacional sea en una universidad nacional o extranjera reconocida por el respectivo país con una preparación de dos (2) años de estudio, nada tiene que ver con *limitar el ejercicio profesional de un estudio académico*.

D. De la Ley 389 de 13 de julio de 2023.

Sobre el particular, fue promulgada en la Gaceta Oficial 29824-A de 13 de julio de 2023, la Ley 389 de 13 de julio de 2023 *“Que regula el funcionamiento de los centros de educación pos media y de los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior”*, por medio de la cual cobra relevancia lo expuesto respecto la distinción entre los Centro de Enseñanza Superior y las Universidades.

En ese sentido, la referida Ley, en sus artículos 24, 25 y 39 señala lo siguiente:

“Artículo 24. *La presente Ley garantiza que se le otorguen a todos los egresados de los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior,*

oficiales o particulares, la idoneidad para el libre ejercicio profesional, a través de los organismos o instituciones de la República de Panamá, como Consejo Técnico de Salud, Juntas Técnicas y Comités, de aquellas carreras que cumplan con los requisitos exigidos por el Ministerio de Educación para la aprobación del diseño curricular.

Artículo 25. ... Los créditos de las carreras de los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior, oficiales o particulares, pueden ser convalidados para estudios de licenciatura, siempre que contengan un mínimo de entre noventa y ciento veinte créditos...

...

Artículo 39. Los estudiantes y los egresados de los institutos superiores o centros de enseñanza superior, oficiales o particulares, pueden solicitar a las universidades las convalidaciones académicas de asignaturas que forman parte del plan de estudio de alguna carrera a la que aspiren ingresar, con el fin de continuar sus estudios de licenciatura. En función de la articulación del sistema educativo nacional, tendrán derechos a que se les convaliden sus estudios, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

1. Aportar los créditos oficiales del instituto superior de procedencia.
2. Presentar el plan de estudios y programas de la carrera aprobada por el Ministerio de Educación al centro de enseñanza superior o instituto y debe contar con un mínimo de noventa créditos. (Lo subrayado es nuestro).

De lo expuesto, se colige que si bien la ley garantiza que se le otorgue la idoneidad para el libre ejercicio profesional a todos los egresados de los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior a través de los organismos o instituciones de la República de Panamá, como el Consejo Técnico de Salud; es este último quien está facultado para la reglamentación de las profesiones médicas y paramédicas, de acuerdo a lo que establecen los artículos 108 y 197 del Código Sanitario, es decir que, la emisión de idoneidades será en coordinación con la institución respectiva, que en el caso en referencia sería entre aquellos institutos superiores o centros de enseñanza, universidades y el Consejo Técnico de Salud Pública, para el ejercicio profesional de Técnicos en Salud Ocupacional, en atención al requisitos de "estudios universitarios".

En ese sentido, la presente Ley señala y autoriza a que los estudiantes o egresados de los Institutos superiores o Centros de enseñanza superior, pueden solicitar a las universidades las convalidaciones académicas de asignaturas que forman parte del plan de estudio de alguna carrera a la que aspiren ingresar, por lo que el requisito de título universitario contenido en la Resolución 1 de 8 de febrero de 1988, a juicio de esta Procuraduría, no constituye un elemento de limitación al ejercicio profesional en los términos expuestos por el accionante pues, aquellos profesionales con

estudios técnicos, podrán convalidar sus estudios en las universidades, y poder así aspirar a la obtención de su respectiva idoneidad como Técnico en Salud Ocupacional.

Por consiguiente, esta Procuraduría solicita al Tribunal que declare **QUE NO ES ILEGAL** la Resolución 1 de 8 de febrero de 1988, emitido por Consejo Técnico de Salud, “por la cual se define la profesión de Técnica en Salud Ocupacional”.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General