

ENTRADA NO. 19989-2020

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO **BOLIVAR ALBERTO SÁNCHEZ BERNAL**, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL PARÁGRAFO TRANSITORIO DEL ARTÍCULO PRIMERO DE LA RESOLUCIÓN No. 36 DE 04 DE SEPTIEMBRE DE 2019, PROFERIDA POR EL CONSEJO TÉCNICO DE SALUD DEL MINISTERIO DE SALUD.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, quince (15) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado **BOLIVAR ALBERTO SÁNCHEZ BERNAL**, actuando en su propio nombre y representación ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el **Parágrafo Transitorio del artículo Primero de la Resolución No. 036 de 4 de septiembre de 2019**, proferida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud.

I. ANTECEDENTES.

El Ministerio de Salud, a través del Consejo Técnico de Salud, profirió la **Resolución No.036 de 4 de septiembre de 2019** “*Por la cual se deroga la Resolución No. 15 de 29 de agosto de 2018 y se modifica los Artículos Segundo y Séptimo de la Resolución No. 13 de 6 de junio de 2018, que regula la Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental*”. En tal sentido, en

el Parágrafo Transitorio del Artículo Primero, el citado Consejo Técnico dispuso que:

“ ...

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el Artículo Segundo de la Resolución No. 13 de 6 de junio de 2018, el cual quedará (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 en 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 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 en 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 ocupacional en instituciones de 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 en Especialización en Salud Ocupacional, Salud y Seguridad Ocupacional, Medicina del Trabajo y afines, debidamente acreditadas y homologadas por la Universidad de Panamá, 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 en Especialización en Salud Ocupacional, Salud y Seguridad Ocupacional, Medicina del Trabajo y afines, debidamente

acreditadas y homologadas por la Universidad de Panamá, 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 acápite b, c y d será verificada por una comisión, la cual estará formada 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 de 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 conocimiento de medicina del trabajo, salud y seguridad del 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.

...” (Cfr. fojas 28-30 del expediente judicial).

II. ARGUMENTOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA.

El activador jurisdiccional, advierte, en lo medular, que en el Parágrafo Transitorio del Artículo Primero de la **Resolución No.036 de 4 de septiembre de 2019**, acusada, se establece que la experiencia laboral que se reconoce en el ejercicio de la Salud Ocupacional, para ser reconocido como Médico Especialista en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental, solo contempla aquellos Médicos que laboran en las Instituciones de Salud (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En este contexto, señala el accionante, que la Resolución recurrida es excluyente, pues, a su juicio, al no reconocerse la experiencia adquirida por los médicos que laboren en instituciones públicas o privadas que no sean exclusivamente, Instituciones de Salud, provocaría una deserción o disminución de este servicio (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Asimismo, indica, que el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud, al emitir el Acto acusado, no contempló, que las normativas para expedirlo, establecen que el mismo, no pueden ir en detrimento de Derechos adquiridos, como lo es, el Derecho al Trabajo de aquellos médicos que ejercen la Salud Ocupacional en lugares que no son, específicamente, Instituciones de Salud (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En ese sentido, advierte que la Decisión adoptada en la **Resolución No.036 de 4 de septiembre de 2019**, acusada, es excluyente, toda vez que, segrega al médico, cuya experiencia laboral en Salud Ocupacional; es decir, su ejercicio profesional, es practicada “extramuros”, en instituciones públicas o privadas que no ofrecen un servicio de salud al público en general, sino a una población trabajadora, siendo de esta manera, a su criterio, que el Parágrafo Transitorio, contenido en la citada Resolución, es discriminatorio (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Asimismo, expresa, que la Entidad demandada, tiene el deber de promover el pleno empleo; sin embargo, el Acto cuya ilegalidad se demanda, fue emitido, desconociendo el sentido de la igualdad de oportunidades, pues, solamente, los galenos que ejercen la Salud Ocupacional en instituciones de Salud; es decir, Caja de Seguro Social o Ministerio de Salud, podrían aplicar de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo Transitorio, creando una distinción en cuanto a la oportunidad y al trato (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Por lo expuesto, el activador jurisdiccional, solicita a la Sala Tercera, se declare Nulo, por ilegal, el Parágrafo Transitorio del Artículo Primero de la

Resolución No.036 de 4 de septiembre de 2019 (Cfr. foja 9-10 de expediente judicial).

III. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

De un estudio del Expediente se observa que la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación de las siguientes normas:

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, mismos que advierten, que toda persona tiene Derecho al Trabajo, el cual es reconocido por los Estados partes que suscriben dicho Protocolo (Cfr. fojas 6 y 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, el cual establece que todas las personas son iguales ante la Ley, en consecuencia, tienen Derecho a igual protección de la Ley (Cfr. foja 7 de expediente judicial);

C. El artículo 1 de la Ley 7 de 14 de febrero de 2018, *“Que prohíbe el acoso sexual, el hostigamiento, el racismo y las prácticas discriminatorias en todos los ámbitos, incluyendo el lugar de trabajo y las instituciones educativas”*, que dispone prohibir y establecer la responsabilidad física y psicológica de las personas; y protege el Derecho al Trabajo en condiciones de equidad (Cfr. foja 7-8 del expediente judicial);

D. El artículo 85 (numeral 6) de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, *“Código Sanitario de la República de Panamá”*, mismo que señala que una de las atribuciones y deberes del Departamento Nacional de Salud Pública, en 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, “Por el cual se aprueba el Código de Trabajo”, que se refiere a que el citado Cuerpo Normativo, 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 en diversas reuniones”, y que aprueba, en todas sus partes, el Convenio 111, que se refiere a la discriminación (empleo y organización), que establece, que todo miembro para el cual el Convenio se encuentre en vigor, se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a la condiciones y a la práctica, la igualdad de oportunidades (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En lo medular, los cargos de infracción de estas normas fueron sustentados por el accionante, en los siguientes términos:

1. En cuanto a los artículos 6 y 7 de la Ley 21 de 22 de octubre de 1992, señala el accionante, que el Consejo Técnico del Ministerio de Salud, al emitir la Resolución acusada de ilegal, desconoció el contenido de las citadas normas, pues, fue proferido, en detrimento de los Derechos adquiridos como el Derecho al Trabajo, de los médicos que ejercen la Salud Ocupacional en Instituciones pública y privadas que no sean, específicamente, de Salud.

2. Por su parte, al referirse al artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala que ha sido transgredido, pues, la Decisión adoptada en el Acto acusado, es excluyente, por cuanto exceptúa a los galenos cuyo ejercicio de la profesión en Salud Ocupacional, es llevado a cabo fuera de las Instituciones de Salud.

3. En ese mismo orden de ideas, advierte que ha sido vulnerado el artículo 1 de la Ley 7 de 14 de febrero de 2018, pues, a su juicio, la **Resolución**

No.036 de 4 de septiembre de 2019, demandada, va en contra del sentido de equidad en la protección del Derecho del Trabajo.

4. Por otro lado, y en cuanto al artículo 85 (numeral 6) de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, indica su violación, atendiendo, que la citada Resolución, hace una excepción en contra del grupo de médicos que ejercen la Salud Ocupacional en centros que no son, específicamente, de Salud, contradiciendo, el deber de Control y Reglamentación necesario y atribuido al Ministerio de Salud, por el interés y el bienestar de la comunidad.

5. En igual sentido, señala el recurrente, que el artículo 1 del Decreto de Gabinete 252 de 30 de diciembre de 1971, ha sido conculcado por el Acto demandado, pues, a su criterio, el Ministerio de Salud, tiene el deber de promover el pleno empleo, en este caso, de los galenos que ejercer esta disciplina de la salud, en distintas empresas pública y privadas que no sean Instituciones, exclusivamente, de Salud, pues, de lo contrario, se estaría creando condiciones de desempleo.

6. Por último, al referirse al artículo 2 de la Ley 23 de 1 de febrero de 1966, expresa el demandante, que el Consejo Técnico de Salud de la citada Institución Ministerial, desatendió el sentido de la igualdad de oportunidades con la emisión de la Resolución atacada, toda vez que, solamente, los médicos que laboran en las instituciones de salud, llámese, Caja de Seguro Social o Ministerio de Salud, pueden aplicar de conformidad con lo establecido en su Parágrafo Transitorio, creando de esta manera, una desigualdad de oportunidad y de trato.

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

A foja 93 a 194 del Expediente judicial, figura el Informe Explicativo de Conducta, remitido mediante la Nota No. 4253-DMS-CTSP-OAL-PJ de 15 de septiembre de 2020, rendido por la Doctora Ivette Berrío Aquí, en su calidad de Viceministra de Salud y Presidente del Consejo Técnico de Salud Pública, Designada; en el que señaló, entre otras cosas, lo siguiente:

“ ...

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 la modificación, el Artículo Segundo el párrafo transitorio, Literal 'b', la convalidación de las maestrías académicas en Salud Pública con Especialización en Salud Ocupacional, Salud y Seguridad Ocupacional, Medicina del Trabajo y afines, estaría a cargo de la Universidad de Panamá. Estos requisitos son, 10 años o más de experiencia laboral en salud ocupacional en instituciones de salud, luego de un curso de seis (6) meses de duración. 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 No. 36 de 4 de septiembre de 2019, específicamente artículo primero, párrafo transitorio, acápite 'h' y el artículo segundo párrafo transitorio, acápite 'e', este 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 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 Covid19, no ha sido realizable la reunión del Consejo.

...”.

V. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante la Vista número 1254 de 19 de noviembre de 2020, emitió concepto en el que solicitó a esta Sala que se declare, que No es ilegal, el párrafo transitorio del Artículo Primero de la **Resolución No.036 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,

Conforme a lo indicado, en lo medular, el Representante del Ministerio Público, advirtió lo siguiente:

“...

Visto lo anterior, resulta importante señalar que **el párrafo transitorio del artículo primero de la Resolución No.036 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 Especialistas 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 analizar 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 el reconocimiento como Médico Especialista en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental; y

2. En lo que respecto 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 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 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 de 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, no 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 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.

..." (Cfr. foja 103-105 del expediente judicial).

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Desarrolladas las etapas procesales de rigor, corresponde a esta Sala entrar a resolver el presente negocio, sobre la base de las consideraciones que siguen:

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 206 de la Constitución Política y 97 del Código Judicial, a la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo le están atribuidos los Procesos que se originan de Actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten o expidan o en que

incurran en el ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales o provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

2. Legitimación activa y pasiva

En el presente caso, actúa en esta etapa, como demandante el Licenciado **BOLIVAR ALBERTO SÁNCHEZ BERNAL**, quien comparece ante esta Sala, para impugnar el **Parágrafo Transitorio del Artículo Primero de la Resolución No. 036 de 4 de septiembre de 2019**, proferida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud. En las Acciones de Nulidad cualquier persona puede recurrir, de conformidad con el artículo 43 b de la Ley 135 de 1943, por tanto, el prenombrado se encuentra legitimado.

Como se ha advertido, el Acto demandado fue dictado el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud, Institución del Estado que figura entonces, como Sujeto Pasivo en este Proceso.

3. Problema Jurídico.

Aprueba esta Judicatura, que el Acto acusado de ilegal, es el **Parágrafo Transitorio del artículo primero de la Resolución No. 036 de 4 de septiembre de 2019**, *“Por la cual se deroga la Resolución No. 15 de 29 de agosto de 2018 y se modifica los Artículos Segundo y Séptimo de la Resolución No. 13 de 6 de junio de 2018, que regula la Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental”*, emitida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud.

Así las cosas, a través de la citada Resolución, se establecen una serie de requerimientos y opciones, para los profesionales de la Salud, específicamente, médicos, que deseen 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.

En cuanto a lo expresado, y debido a su disconformidad, el activador jurisdiccional, promovió la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, que

ocupa nuestra atención, solicitando a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que declare, Nula por Ilegal, específicamente, el **Parágrafo Transitorio del Artículo Primero de la Resolución No. 036 de 4 de septiembre de 2019.**

Así las cosas, los cargos de ilegalidad invocados por el actor, giran en torno, a que a través del citado Acto; si bien, la Institución de Salud acusada, establece una serie de requerimientos y opciones para aquellos galenos que deseen optar por la Especialidad en Salud Ocupacional; sin embargo, por medio de las opciones establecidas en el **Parágrafo Transitorio del Artículo Primero**, se estaría restringiendo el Derecho, de aquellos Médicos que, pese a contar con los requerimientos establecidos en el Artículo Primero, que modificó el Artículo Segundo de la Resolución No. 13 de 6 de junio de 2018; **no podrían optar por la Especialidad, pues, en el citado Parágrafo, solamente, se da la opción, a los médicos que hayan ejercido y obtenido una experiencia laboral en el ramo de la Salud Ocupacional, exclusivamente, en Instituciones de Salud.**

En ese escenario, y para lograr una mejor aproximación al tema en estudio, aprecia esta Colegiatura, que en el **Parágrafo Transitorio**, objeto de impugnación, se establece lo siguiente:

“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 en 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 ocupacional en instituciones de salud...**

b. Maestrías académicas en Salud Pública en 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 ocupacional en instituciones de salud...**

c. Maestrías académicas en Salud Pública en Especialización en Salud Ocupacional, Salud y Seguridad Ocupacional, Medicina del Trabajo y afines, debidamente acreditadas y homologadas por la Universidad de Panamá, con 5 años y menos de 10 años de **experiencia laboral en salud ocupacional en instituciones de salud...**

d. Maestrías académicas en Salud Pública en Especialización en Salud Ocupacional, Salud y Seguridad Ocupacional, Medicina del Trabajo y afines, debidamente acreditadas y homologadas por la Universidad de Panamá, con 3 años a menos de 5 años **de experiencia laboral en salud**

ocupacional en instituciones de salud...” (Lo subrayado y destacado es de la Sala Tercera).

Al respecto, señala el accionante, que la Resolución recurrida es excluyente, para aquellos Médicos que, además, de contar la maestría, entre otros requisitos, no podrían optar por título de la mencionada Especialización, pues, exclusivamente, le son reconocidas o acreditadas la experiencia adquirida en el ejercicio de la profesión, para los que laboren en Instituciones de Salud, cuando existen otros centros o dependencias que no son, precisamente, de Salud, en donde estos profesionales de la Salud ejercen y ofrecen el servicio a una población trabajadora, que los requiere.

En este mismo sentido, es necesario indicar, lo que a través de la Nota No. 4253-DMS-CTSP-OAL-PJ de 15 de septiembre de 2020, contentiva el Informe Explicativo de Conducta, suscrito por la Viceministra de Salud y Presidenta del Consejo Técnico de Salud Pública, Designada, señaló, en cuanto a la exclusividad, de las Instituciones de Salud. Veamos:

“ ...

Estos requisitos son, 10 años o más de experiencia laboral en salud ocupacional en instituciones de salud, luego de un curso de seis (6) meses de duración. En la Resolución no se indica que esta tiene que ser ejercida solamente dentro del sector público, sino en una institución de salud” (Lo resaltado y destacado es de la Sala).

Ahora bien, luego de analizados los antecedentes del negocio jurídico que nos ocupa, esta Superioridad, observa que la disconformidad del accionante, se enfoca en el contenido del **Parágrafo Transitorio del Artículo Primero de la Resolución No. 036 de 4 de septiembre de 2019**, pues, a su criterio, excluya, restringe o discrimina, a cierto profesionales de la medicina, razón por la cual, para el Tribunal resulta indispensable, analizar, detenidamente, en su contexto la citada Resolución.

En este orden de ideas, esta Sala aprecia que en la **Resolución No. 036 de 4 de septiembre de 2019**, que ocupa nuestra atención, y cuyo **Parágrafo Transitorio**, se acusa de ilegal, entra a desarrollar y a regular dos (2) situaciones

distintas, con el fin, de reconocer a profesionales de la Salud, como “*Especialistas*”, en el ramo de la Salud Ocupacional y sus afines.

En primer lugar, establece, en su “*Artículo Primero*”, que modifica el artículo segundo de la **Resolución No. 13 de 6 de junio de 2018**; que se reconoce como Médico “*Especialista*” en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental, al facultativo que haya obtenido el título de Maestría en Ciencias Clínicas con Especialización en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental, contemplado en el “*Programa Único*”, aprobado por la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá y el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Asimismo, aquellos galenos, que hayan completado, satisfactoriamente, 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 (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

En segundo lugar, y específicamente, el citado **Parágrafo Transitorio del Artículo Primero**, establece que, los Médicos que hayan realizado Maestrías en Salud Pública, con Especializaciones en: “*Salud Ocupacional, Salud y Seguridad Ocupacional, o Medicina del Trabajo y afines*”, fuera del “*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, y quieran optar por el título de Especialista en Medicina del Trabajo y Ambiental, o Medicina Ocupacional y Ambiental, deberán escoger, según su condición, por una de las opciones indicadas en el citado Parágrafo. Veamos.

Los Médicos que han realizado una maestría académica en el ramo de la Salud Ocupacional y sus afines, distinta al del “*Programa Único*”, anteriormente, citado, podrán, en una única ocasión, optar por el título de Médico 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, siempre que hayan cumplido con los siguientes parámetros.

Si el galeno, cuenta con una Maestría en Salud Ocupacional, Salud y Seguridad Ocupacional, o Medicina del Trabajo y afines, acreditada y homologada por la Universidad de Panamá, y además, cuenta con diez (10) años de experiencia laboral en el ramo de la Salud Ocupacional, dentro de una Institución de Salud, y ha realizado un Diplomado, avalado por la Universidad de Panamá de seis (6) meses en: “*Especialización en Medicina del Trabajo, Prevención de Riesgos Laborales, Toxicología Ambiental o clínica, valoración del daño corporal, epidemiología*”, **a este profesional de la Salud, se le convalidará, directamente, con la Maestría en Ciencias Clínicas con Especialización en Medicina del Trabajo o Medicina Ocupacional y del Ambiente.**

Por su parte, si un Médico, cuenta con una Maestría en Salud Ocupacional, Salud y Seguridad Ocupacional, o Medicina del Trabajo y afines, acreditada y homologada por la Universidad de Panamá, y además, cuenta con diez (10) años de experiencia laboral en el ramo de la Salud Ocupacional, dentro de una Institución de Salud, a este le será convalidada su Maestría con la **Maestría en Ciencias Clínicas con Especialización en Medicina del Trabajo o Medicina Ocupacional y del Ambiente**, para ser reconocido como Especialista, luego que el profesional de la salud, haya completado un “curso de *habilitación*”, teórico- clínico práctico de seis (6) meses dentro de un Programa que 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.

Asimismo, aquellos profesionales de la Salud, que cuenten con Maestrías en Salud Ocupacional, Salud y Seguridad Ocupacional, o Medicina del Trabajo y afines, acreditada y homologada por la Universidad de Panamá, y además, cuenta con cinco (5) años pero menos de diez (10) años o tres (3) años pero menos de cinco (5), de experiencia laboral en el ramo de la Salud Ocupacional, dentro de una Institución de Salud, deberán completar un “curso de habilitación” teórico- clínico práctico de doce (12) o de dieciocho (18) meses de duración, respectivamente, dentro de un Programa que 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.

Con lo expresado, observa la Sala Tercera, que lo que se pretende con el **Artículo Primero la Resolución No. 036 de 4 de septiembre de 2019, y su Parágrafo Transitorio**, es establecer los requerimientos, para reconocer como *“Especialistas”*, a los profesionales de la Salud, en la rama de la Salud Ocupacional y afines.

Sintetizando, lo indicado en párrafos anteriores, se reconocerán como Especialistas, a quienes, hayan estudiado, en primer lugar, la Maestría en Ciencias Clínicas con Especialización en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental, contemplado en el “Programa Único”, aprobado por la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá y el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud y; los que, habiendo estudiado en el extranjero, hayan completado, satisfactoriamente, tres (3) años como mínimo de entrenamiento teórico-práctico en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental, título, que deberá ser evaluado y reconocido por la Universidad de Panamá y el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud.

Por otra parte, aquellos galenos que, habiendo cursado Maestrías afines a la Salud Ocupacional o del Trabajo, que no haya sido la contemplada en el “Programa Único”, citado, deberán elegir, según su situación, entre las opciones

“a”, “b”, “c” y “d” del citado Parágrafo Transitorio, a fin de lograr, que sus títulos de maestrías sean homologados y acreditados, y poder ser habilitados y reconocidos como Especialistas en Medicina el Trabajo y tener la idoneidad para el ejercicio de la misma.

Así las cosas, el ejercicio normativo efectuado por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud, al proferir la **Resolución No. 036 de 4 de septiembre de 2019**, tiene como antesala, la **Resolución No. 13 de 6 de junio de 2018**, pues, en esta última, se entra a regular la Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental, entendiéndose, que hasta ese momento, esta disciplina de la Salud, no era considerada como una Especialidad dentro de las existentes en la medicina en nuestro país.

En este contexto, y de conformidad con lo expresado en el “*Considerando*”, de la citada **Resolución No. 13 de 6 de junio de 2018**, es que el Consejo Técnico de Salud, del Ministerio de Salud, se resolvió, entre otras cosas, definir y otorgar el grado de Especialidad, a esta disciplina científica de la Salud.

Así las cosas, en la mencionada Resolución se indicó que:

“... ”

Que hay un déficit notorio en el número de especialistas en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental reconocidos, fundamentado en el crecimiento de la población laboral, condición esta, que también impone la necesidad de establecer un programa de formación técnico-científica a través de una residencia en esta especialidad, para optar por la idoneidad en previo cumplimiento de los requisitos exigidos en esta resolución.

Que corresponde legalmente al Consejo Técnico de Salud, ejercer el control de los profesionales médicos y afines, así como probar la reglamentación que fije los requisitos necesarios para otorgar idoneidades para el ejercicio de especialidades y subespecialidades, para optar por la idoneidad en previo cumplimiento de los requisitos exigidos en esta resolución.

Que el Pleno del Consejo Técnico de Salud en su sesión extraordinaria No.2 de 06 de junio de 2018, el Consejo Técnico de Salud acogió favorablemente las recomendaciones realizadas por la Comisión de Programas de Residencias Médicas y otorgar la idoneidad de Médico Especialista en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental a los profesionales que cumplan con las disposiciones legales reconocidas por la Universidad de Panamá y por el Colegio Médico, a través de la Asociación Panameña de Medicina del Trabajo para ejercer en el país.

...” (Cfr. foja 63 del expediente judicial).

Precisamente, es el artículo segundo, de la Resolución No. 13 de 6 de junio de 2018, que el citado Consejo Técnico de Salud, viene a modificar, a través del **Artículo Primero la Resolución No. 036 de 4 de septiembre de 2019**, contentivo, además, del **Parágrafo Transitorio**, acusado de ilegal, Resolución que, en su parte motiva, señala que:

“...

Que mediante Resolución No. 13 de 06 de junio de 2018, el Ministerio de Salud, a través del Consejo Técnico de Salud, aprobó la regulación de la Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental, la expedición de su idoneidad y se dictan otras disposiciones.

...

Que existe la necesidad de modificar el Artículo Segundo – Parágrafo Transitorio y Artículo Séptimo de la Resolución No. 13 de 06 de junio de 2018, tomando en consideración la solicitud emitida por la Caja de Seguro Social y respaldada por la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá, Docencia del MINSA y por el Colegio Médico.

...

Que el Pleno del Consejo Técnico de Salud en su Sesión Extraordinaria No. 2 del 04 de septiembre de 2019, el Consejo Técnico de Salud acogió favorablemente las recomendaciones realizadas y aprobó las modificaciones del Artículo Segundo – Parágrafo Transitorio y el Artículo Séptimo de la Resolución No. 13 de 06 de junio de 2018.

...” (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

De lo expuesto se extrae, que una de las funciones del Consejo Técnico de Salud, es la de ejercer el control de los profesionales médicos y afines, así como aprobar la reglamentación que fije los requisitos necesarios para otorgar idoneidades para el ejercicio de especialidades y subespecialidades que laboran en el sector gubernamental y privado, que brinda atención de salud al país.

Al respecto, se hace necesario mencionar, que el artículo 108 de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947 *“Código Sanitario de la República de Panamá”*, establece que: *“el Consejo Técnico de Salud, funcionará en el Ministerio de Salud y tendrá por misión principal, supervigilar y aprobar la reválida hecha por la Universidad de Panamá de los títulos profesionales de su incumbencia...”*, así como el control de la práctica de las Profesiones médicas y afines, entre otras cosas.

Con lo anotado, esta Sala, es del criterio, que no se aprecia una vulneración al artículo 85 del Código Sanitario, tal como lo aduce el activador jurisdiccional, pues, precisamente, una de las atribuciones y deberes del Departamento Nacional de Salud Pública, **es la de reglamentar y controlar el ejercicio de la Medicina y profesiones afines, de acuerdo con el Consejo Técnico de Salud**, función que, como hemos señalado, ha sido ejercida con la promulgación de la **Resolución No. 036 de 4 de septiembre de 2019**, proferida por el mencionado Consejo Técnico de Salud.

Por otra parte, el proponente considera que el Acto demandado, estaría vulnerando el Derecho, de los profesionales de la Salud, que pese a contar con una Maestría académica en el ramo de la Salud Ocupacional y afines, no podrían optar por ninguna de las opciones establecidas en el **Parágrafo Transitorio**, para su convalidación y posterior homologación con el título de Especialista en Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental; toda vez que, la experiencia laboral adquirida, no fue ejercida **dentro de una Institución de Salud**.

Con lo señalado, el accionante, advierte la conculcación de 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”*, advirtiendo, que la Resolución recurrida, va en detrimento del Derecho al Trabajo de aquellos galenos que, ejerciendo la Salud Ocupacional en Instituciones pública y privadas, no podrían optar por ninguna de las opciones establecidas en el **Parágrafo Transitorio**, pues, tales Entidades, no son, específicamente, de Salud.

En ese sentido, señala un posible acto discriminatorio, pues, se estaría excluyendo al profesional de la Salud, cuya experiencia laboral en Salud Ocupacional, no es ejercida en los Centros de Salud. Al respecto, invoca como transgredido, el artículo 24 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977 *“Convención Americana sobre Derechos Humanos”*, que protege la igualdad ante la Ley.

Asimismo, señala, que el citado Acto acusado de ilegal, contraviene lo dispuesto en 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 en diversas reuniones*", porque a su juicio, el Consejo Técnico de Salud de la citada Institución Ministerial, desatendió el sentido de la igualdad de oportunidades con la emisión de la Resolución atacada, al permitir que, solamente, los médicos que laboran en Instituciones de Salud, pueden aplicar de conformidad con lo establecido en su **Parágrafo Transitorio**, creando de esta manera, una desigualdad de oportunidad y de trato.

En ese orden de ideas, aprecia este Tribunal, que una de las condiciones "*sine qua non*" establecidas en el **Parágrafo Transitorio**, acusado de ilegal, específicamente, en los acápites "a", "b", "c" y "d", es la "***experiencia laboral en salud ocupacional en instituciones de salud***"; circunstancia, que entre otras, debe tener el postulante, para lograr que sus "*títulos de maestrías*", sean homologados y acreditados por la Universidad de Panamá, y poder ser habilitados y reconocidos como Especialistas en Medicina el Trabajo y tener la idoneidad para el ejercicio de la misma.

En este escenario, si bien aprecia esta Sala, una posible distinción en cuanto al lugar de desarrollo o ejercicio de la experiencia laboral de los galenos, establecido en los citados acápites del **Parágrafo Transitorio**; sin embargo, a juicio del Tribunal, las disposiciones legales invocadas como conculcadas y el concepto de infracción aducido, corresponden a un debate en el plano Constitucional.

Se advierte lo anterior, pues, la Acción en estudio, tal como viene formulada por el activador jurisdiccional, tiene como uno de sus aspectos, reclamar la vulneración de Derechos y Garantías Fundamentales, pues, advierte en el libelo de su Demanda, que el **Parágrafo Transitorio del Artículo Primero la Resolución No. 036 de 4 de septiembre de 2019**, acusado, va en detrimento

del Derecho al Trabajo; que constituye un Acto discriminatorio y que crea desigualdad de oportunidad y trato.

En ese sentido, al analizarse los argumentos esbozados por el letrado, en el libelo del negocio jurídico en estudio, esta Tribunal constata una interpretación diáfana, en cuanto a la omisión de las disposiciones advertidas como vulneradas por el accionante, pues, están más bien dirigidas, a probar la ilegalidad del Acto acusado, desde una perspectiva Constitucional y Convencional.

En ese orden de ideas, al revisar la Resolución demandada, observa la Sala, que en la misma se advierte, además: *“Que corresponde legalmente al Consejo Técnico de Salud, ejercer el control de los profesionales médicos y afines, así como aprobar la reglamentación que fije los requisitos necesarios para otorgar idoneidades para el ejercicio de especialidades y sub-especialidades que laboran en el sector **gubernamental y privado**, que brindan atención a la población del país”* (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Con lo expuesto, y tal y como viene fundamentada la Demanda de Nulidad, en estudio, este Tribunal es del criterio, que el citado **Parágrafo Transitorio**, contenido en el Artículo Primero de **la Resolución No. 036 de 4 de septiembre de 2019**, no resulta ilegal, toda vez que, el Consejo Técnico de Salud, es la entidad competente y debidamente facultada para para acreditar como idóneo a una persona, previo el cumplimiento de los requisitos dispuestos por Ley, para el ejercicio de la Medicina en el territorio nacional, de conformidad con el artículo 108 del Código Sanitario.

Para una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, el citado artículo 108, señala que:

“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

semi-oficiales o privadas que se ocupen de actividades preventivas o médicas en general.” (Lo destacado es de la Sala).

En base a las anteriores consideraciones, la Sala, es del criterio, que el citado Parágrafo, contenido en la Resolución demandada, no vulnerara las disposiciones de naturaleza legal que se dicen infringidas, por lo que, lo procedente, es Declarar que No es Ilegal, el **Parágrafo Transitorio del artículo Primero de la Resolución No. 036 de 4 de septiembre de 2019**, proferida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el **Parágrafo Transitorio del artículo Primero de la Resolución No. 036 de 4 de septiembre de 2019**, proferida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud, y por consiguiente se niega las pretensiones solicitadas en el libelo de la Demanda.

Notifíquese,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**LIC. TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA**