



**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 acápites 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 distinta 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, entro 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 el 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.