

55

R

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, dieciséis (16) de junio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El Licenciado Genaro Omar Ojo Reyes, actuando en su propio nombre y representación, concurre ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para promover demanda contencioso administrativa de nulidad a fin de que se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución N°1 de 8 de febrero de 1988, expedida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud.

El Magistrado Sustanciador, actuando en representación de esta Alta Corporación de Justicia, emitió la Providencia de veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023), visible a foja 17 del expediente de marras, por medio de la cual admite la presente demanda, ordena correr traslado de la misma al Presidente del Consejo Técnico de Salud para que rinda su Informe Explicativo de Conducta, por un término de cinco (5) días; así como a la Procuraduría de la Administración para que emita su concepto de ley; abre la causa a pruebas y bastantea el poder interpuesto por el Licenciado Genaro Omar Ojo Reyes.

I. LOS HECHOS FUNDAMENTALES DE LA ACCIÓN:

“PRIMERO: Que la Resolución No.01 de 08 de febrero de 1988 del Ministerio de Salud por la cual se define la Profesión de Técnico en Salud Ocupacional, es el instrumento que establece entre otros elementos, los requisitos básicos para la obtención de la certificación de Idoneidad para el ejercicio de los Técnicos en Salud Ocupacional.

SEGUNDO: Que la Ley 47 de 1946 Orgánica de Educación, establece las bases y fundamentos legales de los sistemas educativos nacionales, y mediante reforma de la Ley 34 de 6 de julio de 1995, establece que el denominado Tercer

56

2

Nivel de Enseñanza o Superior será dictado por Universidades, y en los denominados Centro de Educación Superior y Centro de Educación Post Media.

TERCERO: *Que el Decreto Ejecutivo No.50 de 23 de marzo de 1999, que 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 dentro de su oferta académica contienen una serie de estudios que se conocen como Técnicos Superiores, legalizados a través de la Dirección Nacional de Coordinación de Tercer Nivel de Enseñanza o Superior.*

CUARTO: *Que la Ley 43 de 21 de julio de 2004, que entre otras cosas establece el régimen de certificación y recertificación de los profesionales especialistas y técnicos de las disciplinas de la Salud, incluye dentro de su normativa el reconocimiento de aquellas (sic) Institutos Superiores de Formación Académica.*

QUINTO: *Que la Resolución Ministerial que data del año 1988 desconoce en su totalidad la existencia de (sic) normativa Educativa Actualizada por ende limita el principio de estricta legalidad de la administración pública, así como el principio de (sic) debido proceso, al desconocer su actualización en el tiempo jurídico que es reconocido en la actualidad.*

SEXTO: *Que en materia educativa existen ofertas académicas debidamente aprobadas mediante Resueltos del Ministerio de Educación de la República de Panamá, entre los cuales se destacan el Técnico Superior en Salud Ocupacional, el cual contiene su curricula y esquema, según los parámetros legales que se establecen para tal fin y está dentro de las organizaciones académicas denominadas Institutos Superiores de Enseñanza tal como la máxima autoridad educativa lo regula y faculta.*

SÉPTIMO: *Es menester indicar que la Resolución Ministerial 01 de 08 de febrero de 1988, es una norma que no puede entrar a regular lo señalado en la Ley que regula la Educación Nacional en Panamá, así como sus reformas, es decir es la que tiene que adecuarse a la Ley (sic), y no la Ley a la Resolución." (Cfr. fs. 2-3 del expediente judicial).*

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE ESTIMA INFRINGIDAS Y SUS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN:

A. El demandante considera que el acto acusado de ilegal infringe los artículos 89, 90 y 91 de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, los cuales regulan lo atinente al objeto que persigue la enseñanza de tercer nivel o educación superior; que el tercer nivel de enseñanza o educación superior será impartida en las universidades, centros de enseñanza superior y en centros de educación postmedia; y que los estudios que se impartan deben cumplir funciones de docencia de la más alta calidad y de amplia cultura general, 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, cuyos centros se fundarán y reglamentarán a través de decreto.



Al exponer el concepto de infracción de estas normas, el actor argumenta sustancialmente que la resolución impugnada viola directamente la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación; ya que, aunque su finalidad es definir lo que es la Profesión de Técnico en Salud Ocupacional y los requisitos para la obtención de la idoneidad para ejercer esa carrera técnica, lo cierto es que esa resolución solo está ajustada al tiempo de su expedición, desconociendo las nuevas temáticas del concepto de educación superior, la cual ha sido objeto de reformas y actualización, creando en el sistema educativo nacional, específicamente en el Tercer Nivel de Enseñanza o Superior Centros de Enseñanza Superior y Centro de Educación Post Media, que está regulados por el Decreto Ejecutivo 50 de 23 de marzo de 1999, que es una norma de superior jerarquía de ley y que reconoce derechos subjetivos de los particulares, lo que evidencia que el acto acusado de ilegal afecta el derecho que se tiene a la educación y a la posibilidad de acceder a una rápida inserción al mundo laboral, ya que la obtención de las certificaciones para ejercer esa carrera impartida por dichos centros de estudios superiores no está contemplado en la Resolución N°1 de 1988. (Cfr. fs. 5 y 6 del expediente judicial).



B. El actor sostiene de igual forma que el acto administrativo acusado de ilegal, contenido en la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988 expedida por el Ministerio de Salud, infringe los artículos 35, 36 y 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que guardan relación con el respeto al orden jerárquico de las normas que deben ser aplicadas en las decisiones que adopten las entidades públicas; la prohibición de emitir un acto administrativo con infracción de una norma jurídica vigente, sin competencia para ello y bajo trámites o requisitos que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y los reglamentos dictados para su debida ejecución.

Al exponer el concepto de infracción de estas normas el activista judicial alega que la Resolución No.01 de 1988, impugnada, mantiene una regulación ambigua del sistema educativo que debe ser adecuado, pues, su actual aplicación constituye una regla que viola disposiciones legales vigentes y de superior jerarquía normativa, mismas que han hecho más amplia la definición del concepto de Técnico Superior en Salud Ocupacional;

lo cual no puede ser desconocido por la entidad, que en este caso es el Consejo Técnico de Salud, dado que esa situación conlleva una afectación colectiva y general al influir directamente en la culminación profesional y el derecho subjetivo de formación profesional y el devenir laboral del administrado. (cfr. fs. 7 y 8 del expediente judicial).

III. EL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

El entonces Ministro de Salud, Doctor Luis Francisco Sucre, en cumplimiento de lo instruido por el Magistrado Sustanciador a través del Oficio N°1919 de 25 de agosto de 2023, remitió a la Sala Tercera su Informe Explicativo de Conducta, mediante la Nota No.1677-DMS-OAL/PJ de 4 de septiembre de 2023, visible de fojas 19 a 22 del expediente judicial, en la cual, en primer lugar, indica que corresponde al Consejo Técnico de Salud Pública 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 a la población del país. Además, señala que el 5 de noviembre de 1977, se creó un Programa de Salud Ocupacional, con un enfoque de promoción y prevención en Panamá.

Este funcionario continua explicando, que el Consejo Técnico de Salud entidad adscrita al Ministerio de Salud expide la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988, por medio de la cual define la profesión de Técnico en Salud Ocupacional, como el profesional formado en una universidad cuya preparación incluya dos (2) años de estudios, 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.

De igual manera, dispuso los requisitos para que el Consejo Técnico de Salud Pública autorice la idoneidad y libre ejercicio de la profesión de Técnico en Salud Ocupacional, que son: ser panameño; poseer diploma de escuela secundaria; haber obtenido el título de técnico en Salud Ocupacional en una universidad nacional o extranjera reconocida por el respectivo país; presentar solicitud ante el Consejo Técnico de Salud Pública; presentar ante el Consejo Técnico de Salud Pública los créditos



59

académicos de la respectiva profesión; revisión de documentos por la Comisión Médica del Consejo Técnico de Salud Pública.

Agrega a su exposición que, en Panamá existe un marco jurídico constitucional que establece que las políticas de Medicina, Seguridad e Higiene en los lugares de trabajo, como parte estratégica de la responsabilidad en salud del Estado; es por ello que los Técnicos en Salud Ocupacional, en su condición de personal responsable de velar por el cumplimiento de las normativas panameñas en el campo de la prevención de los riesgos laborales y la vigilancia de las condiciones de seguridad, higiene y ambiente, deben ser egresados de una universidad que les ofrece el Pénsum Académico que deben adquirir.

Asimismo explica, que la Ley No.43 de 21 de julio de 2004, regula los procesos de Certificación y Recertificación de los Profesionales, Especialistas y Técnicos de las disciplinas de la salud, mismo que, de conformidad con el artículo 1, tiene por objeto evaluar el nivel de competencia académica, científica y técnica, así como una conducta ética adecuada de los nacionales y extranjeros que, por necesidad del servicio, ingresan al sistema de salud, y mantener una actualización continua y permanente de los que están ejerciendo en el sistema de salud; a su vez dispone, en el artículo 4, que al ser el Estado el garante de la salud en todo el territorio nacional y el Ministerio de Salud quien ejecuta las políticas de salud éstos garantizarán la realización del proceso para hacer factible la aplicación de la certificación básica, sin discriminación alguna. Además esta ley instituye, en su artículo 5, que los profesionales, especialistas y técnicos de la salud, como un requisito previo a la idoneidad para ejercer libremente la profesión, deberán presentar una certificación de competencia profesional básica de especialidad que confirme la aprobación satisfactoria de la competencia profesional, para laborar en una institución de salud pública o privada, la cual debe ser expedida por el Consejo Técnico de Salud o de las respectivas disciplinas de acuerdo con las leyes.

Por último, nos comenta que la Asamblea Legislativa recientemente dictó la Ley No.389 de 13 de julio de 2023, publicada en la Gaceta Oficial No.29824-A de 13 de julio de 2023, la cual regula el funcionamiento de los centros de educación posmedia y de los



institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior, lo cual guarda relación con la solicitud de suspender los efectos que la Resolución N°1 de 8 de febrero de 1988, provoca en perjuicio de los egresados de los Técnicos Superiores No Universitarios en materia de Técnicos Superiores en Salud Ocupacional.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN EN DEFENSA DE LA LEY:

En atención a lo dispuesto en el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, la Procuraduría de la Administración emite su concepto de ley, por medio de la Vista número 1861 de 11 de octubre de 2023, legible de fojas 23 a 33 del expediente judicial, en la que solicita a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988, expedida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud.

El representante del Ministerio Público señala que el argumento central del activista judicial gira 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; sin embargo, estima que, ese acto administrativo no es ilegal.

Sostiene, en primera instancia, que la profesión de Salud Ocupacional tomó relevancia el 5 de noviembre de 1977, al crearse el Programa de Salud Ocupacional, el cual tenía como misión 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>).

Explica que, en atención a lo anterior el Consejo Técnico de Salud en su condición de ente competente para reglamentar el ejercicio de las profesiones médicas y paramédicas, expidió la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988 "Por la cual define la profesión de Técnicos de Salud Ocupacional", misma que reconoce y autoriza la reglamentación del ejercicio de la profesión de Técnico de Salud Ocupacional, con requisitos mínimos para la expedición de la respectiva idoneidad.



De igual forma, mediante la Resolución No.22 de 18 de noviembre de 2020, el Consejo Técnico de Salud reconoce la profesión de Licenciado en Salud Ocupacional, al señalar, en su artículo 2, que es el profesional de la salud que obtiene un título de licenciatura, realizados en una universidad nacional o extranjera. De lo cual, a su juicio, se infiere 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 No.01 de 8 de febrero de 1988 y No.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, que en este caso es el Consejo Técnico de Salud Pública.

En cuanto al requisito de profesional formado en una universidad, el cual ocupa la presente demanda de nulidad, la Procuraduría de la Administración explica que aunque 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 1946, no es igual para ambos (Universidades e Institutos Superiores), a pesar de pertenecer ambos al Tercer Nivel de Educación; cuya diferencia se encuentra identificada en el contenido de los artículos 15, 16, 19, 22, 90 y 91 del texto único de dicha ley, de los cuales se infiere que es al 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 consecuencia, la Procuraduría de la Administración 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.

Finalmente sostiene que, la Ley 389 de 13 de julio de 2023, autoriza y señala claramente 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 del título universitario contenido en la Resolución No.1 de 8 de febrero de 1988, a su juicio, no es ilegal ni 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.

V. FASE PROBATORIA:

Mediante el Auto de Pruebas No.2 de 2 de enero de dos mil veinticuatro (2024), el Magistrado Sustanciador admitió en calidad de prueba documental la copia autenticada de la Resolución N°1 de 8 de febrero de 1988, emitida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud, publicada en la Gaceta Oficial N°21,076 de 22 de junio de 1988, así como la Nota N°320/CTSP/AL de 24 de marzo de 2023, expedida por la Viceministra de Salud y Presidenta del Consejo Técnico de Salud Pública, en la que destaca que el requisito: "Haber obtenido el título de Técnico en salud Ocupacional en una Universidad Nacional o Extranjera reconocida por el respectivo país", es exigido para obtener la respectiva idoneidad por así disponerlo la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988; cuyas pruebas documentales fueron aportadas por el activista judicial, con el libelo de la demanda y el escrito de pruebas.

VI. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Culminadas las etapas procesales establecidas en la ley, corresponde a esta Corporación de Justicia entrar a resolver la controversia planteada por el Licenciado Genaro Omar Ojo Reyes, en su propio nombre y representación, a través de esta acción contencioso administrativa de nulidad.



Competencia de la Sala:

De conformidad con lo establecido en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, concordante con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42-A de la Ley No.135 de 30 de abril de 1943, modificada por la Ley No.33 de 11 de septiembre de 1946, a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia le corresponde conocer las demandas de nulidad que se instauren en contra de actos administrativos dictados por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones; decretar su anulación, por ilegales, y estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas.

Problema Jurídico:

El activador judicial demanda la nulidad, por ilegal, de la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988, expedida por el Consejo Técnico de Salud Pública del Ministerio de Salud, publicada en la Gaceta Oficial 21,076 de 22 de junio de 1988, que resuelve lo siguiente:

“Defínase la profesión de Técnico en Salud Ocupacional así:

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

Adóptense los siguientes requisitos para que 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 el 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 Salud;*
- d) Presentar al Consejo Técnico de 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 en Salud Ocupacional diagnosticar e instituir tratamiento.

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

...”



Con la finalidad de sustentar su pretensión, el actor aduce que ese acto administrativo infringe los artículos 89, 90 y 91 de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, ordenada sistemáticamente por el Decreto Ejecutivo N°305 de 30 de abril de 2004 y, los artículos 35, 36 y 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

Al tratar de argumentar los conceptos de infracción de estas disposiciones legales, el actor hizo ciertos señalamientos confusos de las normas que estima infringidas, de los cuales pudimos entender en síntesis que la resolución acusada de ilegal está desconociendo lo previsto en el Decreto Ejecutivo No.50 de 23 de marzo de 1999, que dicta el marco regulatorio para el funcionamiento de los Centros de Enseñanzas Superiores y Centros de Enseñanza Post Media, el cual crea las bases académicas y legales para la formación, estructura y desarrollo de los Institutos de Enseñanza Superior.

Sostiene igualmente que esos institutos, al igual que las universidades, se encuentran categorizados en el Tercer Nivel de Enseñanza, conforme lo indica el Decreto Ejecutivo 305 de 2004, que aprueba el Texto Único de la Ley 47 de 1946; cuyos centros mantienen en su oferta académica estudios de Técnico en Salud Ocupacional.

Sin embargo, la resolución acusada de ilegal impide que tales profesionales técnicos obtengan su respectiva idoneidad, pues, su consecución se encuentra limitada solo para aquellos sujetos que se han formado académicamente en Universidades, nacionales o extranjeras reconocidas por el respectivo país, dejando a un lado aquellos sujetos que se perfeccionaron como Técnicos en Salud Ocupacional en Institutos Superiores o Centros de Estudios Post Media, situación que coarta el derecho de éstos a una obtener su idoneidad profesional y posterior inserción al mundo laboral. (Cfr. fs. 5 a 8 del expediente judicial).



65

Examen de legalidad de la Sala Tercera:

Visto lo anterior, esta Superioridad procede a verificar los cargos de ilegalidad que el actor le atribuye a la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988, para lo cual es necesario hacer algunos señalamientos previos, a fin de lograr una mayor aproximación al tema controvertido.

De entrada, es imperante dejar consignado que conforme el mandato instituido en los artículos 109 y 110 de la Constitución Política de la República, el Estado panameño está obligado a velar la salud de toda la población, en consecuencia le corresponde primordialmente desarrollar, entre otras actividades, regular y vigilar el cumplimiento de las condiciones de salud y la seguridad que deban reunir los lugares de trabajo, estableciendo una política nacional de medicina e higiene industrial y laboral.

En aras que el Estado panameño pudiese acatar ese deber constitucional, la Asamblea Legislativa expide la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, que aprueba el Código Sanitario, el cual regula en su totalidad los asuntos relacionados con la salubridad e higiene públicas, la medicina preventiva y curativa. Además, constituyó los organismos competentes para intervenir en los problemas de salud pública, al disponer, en su artículo 4, lo siguiente:

“Artículo 4°- Son organismos competentes, para intervenir en problemas de salud pública:

1° El Órgano Ejecutivo por intermedio del Ministerio correspondiente en el orden político, económico, administrativo y social; y por intermedio del Departamento Nacional de Salud Pública, en el orden técnico, normativo y ejecutivo;

2° Los otros ministerios y servicios nacionales especializados, en las materias que la Ley les atribuyere;

3° Las Municipalidades que cumplan con los requisitos fijados en este Código;

4° El Consejo Técnico de Salud Pública;

5° Las entidades e instituciones nacionales o extranjeras a las que, por acuerdos legalmente convenidos, se les asignen funciones propias de cualquiera de los organismos competentes de Salud Pública.” (El destacado es de la Sala Tercera).



Del mismo modo, el artículo 6 de ese cuerpo normativo creó el Departamento de Salud Pública, como ente técnico-administrativo competente para conocer y resolver los asuntos relacionados con la salud y bienestar colectivos; al cual le fue asignada la función

66

de reglamentar y controlar el ejercicio de la medicina y profesiones afines, de acuerdo con el Consejo Técnico de Salud Pública, conforme se desprende del contenido del artículo 85, numeral 6, de ese texto normativo.

En esa dirección, el artículo 108 del Código Sanitario dispuso que el Consejo Técnico de Salud Pública tiene como función principal supervisar y aprobar las revalidaciones que hace la Universidad de Panamá, al señalar lo siguiente:

“Artículo 108: El Consejo Técnico de Salud Pública funcionará en el Ministerio de 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 semioficiales o privadas que se ocupen de actividades preventivas o médicas en general.” (El destacado es de la Sala Tercera).



Por su parte, el artículo 111 indica las funciones que han sido encomendadas al Consejo Técnico de Salud Público, entre las cuales se encuentran las siguientes:

“Artículo 111: Son funciones del Consejo:

- 1) ...
 - 10) **Exigir la revalidación de los títulos de médico, dentista, farmacéutico, enfermera, partera, quiro-práctico, osteópata, optometrista, veterinario y profesiones similares de acuerdo con el reglamento de la Universidad de Panamá.**
 - 11) **Supervigilar el ejercicio de las mencionadas profesiones, imponiendo las sanciones a que hubiere lugar, si bien la infracción en sí deberá ser establecida por funcionarios idóneos del Departamento de Salud Pública.**
- ...” (El destacado es de la Sala Tercera)

Dentro de ese escenario jurídico, esta Corporación de Justicia puede inferir sin mayor reparo que el Ministerio de Salud, por intermedio del Consejo Técnico de Salud Pública, es la entidad encargada de validar las certificaciones extendidas a aquellos profesionales que recibieron preparación académica en las diversas carreras de las ciencias de la salud, que imparten todas las universidades, tanto públicas como privadas, debidamente reconocidas por la Universidad de Panamá; así como también, supervisar el ejercicio profesional de los titulados en las ciencias de la salud dentro de todo el territorio nacional.

Por otra parte, también es importante resaltar que la Asamblea Nacional, mediante la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, aprueba la Ley Orgánica del Ministerio de

Educación, modificada posteriormente por la Ley 34 de 8 de julio de 1995, la Ley 50 de 1 de noviembre de 2002 y la Ley 60 de 7 de agosto de 2003, y subsiguientemente organizada sistemáticamente con una numeración corrida por el Ministerio de Educación, por medio del Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 30 de abril de 2004.

Luego de un estudio minucioso de dicho texto normativo, esta Sala Tercera ha logrado advertir que las facultades de ese ente ministerial han sido claramente establecidas en su artículo 17, cuya disposición legal otorga al Ministerio de Educación competencia para administrar y dirigir la política educativa en todo el territorio nacional, con la finalidad que el Estado pueda cumplir con la obligación de asegurar el derecho a la educación de todos sus habitantes, conforme el mandato instituido en la Constitución Política de la República de Panamá.

Ahora bien, el Texto Único de la Ley Orgánica de Educación al reglar lo concerniente al Sistema Educativo y la Estructura Académica o Educativa dispuso, en el artículo 64, respecto a la organización del subsistema regular de la educación, lo siguiente:

“Artículo 64: El subsistema regular comprende la educación formal o sistemática, que desarrolla la estructura educativa para atender la población escolar de menores, jóvenes y adultos, con participación del núcleo familiar. Atenderá también, mediante la modalidad formal y no formal, a aquella población que requiera educación especial. Este subsistema cumplirá con las metas, propósitos, finalidades y política educativa del país, acorde al ordenamiento jurídico que la sustenta.

El subsistema regular se organiza en tres niveles:

- 1. Primer nivel de enseñanza o educación básica general, que es de carácter universal, gratuito y obligatorio, con una duración de once (11) años e incluye:***
 - a. Educación preescolar, para menores de cuatro (4) a cinco (5) años, con duración de dos (2) años.***
 - b. Educación primaria, con una duración de seis (6) años.***
 - c. Educación Premedia, con una duración de tres (3) años.***
- 2. Segundo nivel de enseñanza o educación media, de carácter gratuito con una duración de tres (3) años.***
- 3. Tercer nivel de enseñanza o educación superior (postmedia no universitaria y universitaria).***

PARÁGRAFO: La implementación de la gratuidad y obligatoriedad del preescolar se hará de manera progresiva, de acuerdo con las posibilidades reales del Estado.” (El destacado es de la Sala Tercera).

Igualmente, los artículos 90 y 91, concordantes con su artículo 15, de ese cuerpo normativo instituyen claramente que el Tercer Nivel de Educación Superior será



impartido en las Universidades, las cuales se registrarán por sus leyes especiales, así como también por los Centros de Enseñanza no Universitarios, como lo son los Institutos Superiores y Centros de Educación Postmedia, cuya formación y reglamentación se fijará mediante decreto.

Los artículos 15, 90 y 91 del Texto Único de la Ley Orgánica de Educación, expresan lo siguiente:

“Artículo 15. En el nivel superior, la educación universitaria se registrará por leyes especiales y, como parte del sistema educativo, coordinará estrechamente con el Ministerio de Educación, considerando los principios y fines del sistema educativo.” (El destacado es de la Sala).

“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 y centros de enseñanza superior y centros de educación postmedia, será determinada por las necesidades socioeconómicas, culturales, científicas y profesionales del país, de acuerdo con la planificación integral de la educación.” (El destacado es de la Sala Tercera).

“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.” (El destacado es de la Sala).

Frente a ese escenario normativo, este Tribunal de Justicia deduce sin dificultad que el Tercer Nivel de Enseñanza o Educación Superior está a cargo del Ministerio de Educación, como ente rector de la educación en nuestro país, el cual para cumplir con los fines de la educación y la cultura nacional, trabajará en armónica coordinación con las Universidades, oficiales o particulares, debidamente reconocidas o avaladas por la Universidad de Panamá, mismas que estarán regidas por las leyes especiales que las instituyen y reglamentan.

En esta oportunidad es importante destacar, que el Ministerio de Educación, en aras de garantizar la formación docente en los distintos campos de la educación superior, dentro de las áreas técnica, científica y cultural, expide el Decreto Ejecutivo No.50 de 23 de marzo de 1999, modificado por el Decreto Ejecutivo No.229 de 29 de



junio de 2009, a través del cual aprueba la creación de instituciones educativas superiores pre-universitarias (Centros de Estudios no Universitarios), denominados Institutos Superiores o Centros de Estudios Superiores; cuya misión, de conformidad con lo establecido en su artículo 1, es formar profesionales en los distintos campos de la investigación y la actividad humana, la extensión científica, técnica y cultural, así como servicios profesionales y de asesoría para la satisfacción de las necesidades de los egresados del Segundo Nivel de Enseñanza o Educación Media y de la demanda de recursos humanos.

Lo anteriormente expuesto deja en evidencia que estos Centros de Enseñanza Superior, oficiales y particulares, no han sido catalogados como Universidades, en virtud que el currículo de su oferta académica no reúne las formalidades propias de una educación superior universitaria.

Ello es así, pues, estos centros presentan características que los diferencian de las universidades, lo más preponderante es lo relacionado a la extensión de tiempo en la que desarrollan el diseño curricular, su pénsum académico y la cantidad de créditos que ofrecen los programas de estudio, siendo los estudios a nivel Técnico los que menos cantidad de créditos presentan; preparación ésta que es impartida por los Centros de Enseñanza Superior, tal como se colige del contenido del artículo 5 del referido Decreto Ejecutivo 50 de 1999 que crea ese tipo de centros no universitarios, cuyo texto indica que la carrera de Técnico Superior debe contar por lo menos con un mínimo de sesenta (60) créditos, lo que también fue consignado en el artículo 20, posteriormente modificado por el artículo primero del Decreto Ejecutivo No.229 de 29 de junio de 2009, normas que expresan lo siguiente:

El artículo 5 del Decreto Ejecutivo No.50 de 1999, expresa lo siguiente:

“Artículo 5: Los Institutos Superiores son centros que incluyen en su oferta educativa, al menos, una (1) carrera técnica con un mínimo de sesenta (60) créditos. Estos centros podrán desarrollar programas de otras modalidades del Tercer Nivel de Enseñanza, con el propósito de dar respuesta a las necesidades de los diferentes sectores productivos del país.” (El destacado es de la Sala Tercera).



El artículo 20 del Decreto Ejecutivo No.229 de 29 de junio de 2009, indica lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: *Modifíquese el Artículo 20 del Decreto Ejecutivo 50 del 23 de marzo de 1999, cuyo texto será:*

Artículo 20. *A la terminación satisfactoria de los estudios, los institutos superiores otorgarán diplomas con títulos de 'Técnico Superior' con un mínimo de 60 créditos, de 'Técnico' con un mínimo de 30 créditos; Certificado, con un mínimo de 15 créditos y de Especialidad con un mínimo de 15 créditos." (El destacado es de la Sala Tercera).*

A manera de ilustración, cabe mencionar que en un estudio llevado a cabo entre la Universidad de Panamá y el Ministerio de Educación, en el mes de mayo de 2019, sobre El Sistema de Educación Superior en Panamá¹, quedó consignado que en el Tercer Nivel de Educación existen dos vertientes: la Educación Superior Profesional no Universitaria y la Educación Superior Universitaria.

Igualmente destaca dicha investigación, que la Educación Superior Profesional no Universitaria es brindada fuera de los recintos universitarios, los cuales ofrecen carreras de un año y medio de duración en diversas especialidades; y que, la Educación Superior Universitaria es impartida por Universidades del país, oficiales y particulares.

Habiendo puesto en contexto lo anterior, resulta evidente que los currículos de Técnico que brindan los Institutos Superiores y Centros de Estudios Superiores no poseen la cantidad de créditos para ser considerados como recintos que ofrecen Educación Superior Universitaria, pues, sus estudios son impartidos en un corto período de tiempo; de ahí que, esta Superioridad puede concluir que esta rama de la educación superior es de carácter no universitaria, la cual solo apunta a la formación de competencias a nivel post-secundario, a fin de preparar profesionalmente al estudiantado para su inserción en el ámbito laboral.

Sin embargo, vale acotar que ese tipo de preparación técnica ofrecida por los Institutos Superiores o Centros de Estudios Superiores, no está excluida de aquellos estudios de licenciatura que imparten las universidades; toda vez que, sus egresados

¹ RECOLATIN: https://www.recolatin.eu/wp-content/uploads/2017/06/National-Report-on-the-Higher-Education-systems-of-Panama_ES.pdf



pueden aspirar a una educación universitaria, ya sea pública o privada, para lo cual primero deberán someter sus créditos a una convalidación y revalidación de su título académico, para luego iniciar los trámites pertinentes tendientes a obtener una formación a nivel de licenciatura, atendiendo el pénsum académico de la carrera, que en este caso sería en el ramo de la salud pública.

Puntualizado lo concerniente al funcionamiento del Tercer Nivel de Enseñanza Superior y los organismos encargados de regular y supervisar esa categoría de educación, pasamos a examinar lo referente a la supuesta ilegalidad que el actor le endilga a la Resolución N°01 de 8 de febrero de 1988, la cual define la profesión de Técnico en Salud Ocupacional y establece los requisitos para optar a la idoneidad profesional.

En ese sentido, advertimos que el Consejo Técnico de Salud atendiendo su función de fiscalizador del ejercicio de las profesiones médicas y paramédicas, en la Sesión Ordinaria No.1 de 8 de febrero de 1988, reconoció y autorizó la reglamentación del ejercicio de la profesión de Técnico en Salud Ocupacional; en consecuencia, procedió a la expedición de la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988, acusada de ilegal, por cuyo conducto define el concepto de Técnico en Salud Ocupacional y establece los requisitos que debe reunir la solicitud que haga este profesional para obtener la idoneidad, y de esta forma poder ejercer libremente dicha profesión en todo el territorio nacional.

Así tenemos que esta resolución, en primera instancia, concibe la ocupación de Técnico en Salud Ocupacional como el profesional **formado en una Universidad**, cuya preparación incluya dos (2) años de estudios 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.

En segundo lugar, al establecer los requisitos para que el Consejo Técnico de Salud autorice la idoneidad a estos profesionales, esta resolución exige que el solicitante



acredite haber obtenido el título de Técnico en Salud Ocupacional en una Universidad nacional o extranjera, reconocida por el respectivo país.

El contexto normativo expuesto, deja en evidencia que el Consejo Técnico de Salud ha establecido a través del acto administrativo acusado de ilegal una limitación a los titulados como Técnicos en Salud Ocupacional provenientes de Institutos Superiores o Centro de Estudios Superiores, exigiendo que para acceder a la idoneidad profesional es necesario que el Título haya sido obtenido en una Universidad, aspecto que pasaremos a analizar a fin de determinar su legalidad.

Ahora bien, esta Superioridad ha señalado con antelación que el Tercer Nivel de Enseñanza está comprendida por dos categorías: la Educación Superior Universitaria y la Educación Superior Profesional no Universitaria, siendo esta última impartida por Institutos Superiores y Centros de Estudios Superiores, a la luz de lo previsto en el Decreto Ejecutivo 50 de 1999 y la Ley 389 de 2023.

Dentro de esa premisa hay que destacar, que los Institutos Superiores y Centros de Estudios Superiores dentro de su oferta académica brindan estudios de carácter Técnico, entre ellos se encuentra la carrera de Técnico en Salud Ocupacional, misma que debe contar con al menos sesenta (60) créditos, de conformidad con lo establecido en los ya citados artículos 5 y 20 del Decreto Ejecutivo 50 de 1999, esta última norma modificada por el artículo primero del Decreto Ejecutivo 229 de 2009, aspecto que viene a marcar la diferencia con la carrera de Técnico en Salud Ocupacional que imparten las Universidades, oficiales y particulares, del país, la cual tiene una duración de dos (2) años y consta de noventa (90) créditos.

Por lo tanto, aquellos egresados de Institutos Superiores o Centros Educativos Superiores que obtengan el título de Técnico, en este caso en Salud Ocupacional, y que cuenten con una cantidad de créditos por debajo de los noventa (90) créditos que posee la Licenciatura de Técnico en Salud Ocupacional impartida por las Universidades oficiales y particulares del país, en el evento de aspirar a una idoneidad para ejercer esa profesión, al tenor de lo dispuesto en la definición de Técnico en Salud Ocupacional que ofrece la Resolución N°1 de 1988, acusada de ilegal, están obligados a someterse a un



73

procedimiento de convalidación de créditos y revalidación de sus títulos; para que, una vez cumplidas las asignaturas propias de la Licenciatura puedan solicitar al Consejo Técnico de Salud la respectiva idoneidad profesional.

Criterio que descansa en lo preceptuado en el artículo 3, numeral 10, de la Ley 43 de 21 de julio de 2004, que establece el Régimen de Certificación y Recertificación de los Profesionales, Especialistas y Técnicos de las disciplinas de la Salud, cuya norma define la expresión “Técnico” como: ***“Persona que se forma en una disciplina de la salud, que requiere de un mínimo de dos años de estudios superiores en universidades oficiales, privadas o entidades docentes formadoras de dichas carreras técnicas de conformidad con la ley.”***

Del mismo modo, el artículo 5, numeral 19, de la Ley 389 de 13 de julio de 2023, que regula el funcionamiento de los Centros de Educación Posmedia y los Institutos Técnicos Superiores o Centros de Enseñanza Superior, define el concepto de “Técnico”, para los efectos de esa ley, así: ***“Persona que se forma en una disciplina que requiere de un mínimo de dos años de estudios superiores en universidades oficiales, particulares o entidades docentes formadoras de dichas carreras técnicas de conformidad con la ley.”***

Como puede observarse, ambas normativas contemplan en sus definiciones del vocablo “Técnico”, que se trata de personas que reciben adiestramiento en una determinada disciplina, tanto en recintos universitarios como en entidades docentes formadoras de dichas carreras técnicas, lo cual en definitiva nos da luces del hecho que esas disposiciones legales están haciendo referencia no solo a la educación que brindan las Universidades públicas y privadas en nuestro país a nivel de Licenciatura, sino que también contemplan lo referente a la formación que imparten los Institutos Superiores, que son considerados como entes que ofrecen Educación no Universitaria.

Ante esta situación de hermenéutica legal que enfrentamos, debemos remitirnos a los factores que distinguen ambas metodologías de enseñanza superior a efecto de acceder a una idoneidad profesional como Técnico en Salud Ocupacional, es decir la diferencia entre la Educación a nivel Técnico y la Educación a nivel de Licenciatura, lo



74

cual ha sido analizado con antelación. Así tenemos que, primero hay que examinar el pénsum académico tanto de la carrera Técnica en Salud Ocupacional como la de Licenciatura, para después verificar la cantidad de créditos que tenga cada uno de los currículos, puesto que los Institutos Técnicos Superiores o Centros de Enseñanza Superior también han sido acreditados por la ya citada Ley 389 de 2023, específicamente en el artículo 7, numeral 2, para ofrecer educación a nivel universitario (Licenciaturas), al disponer lo siguiente:

“Artículo 7: Son objetivos de los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior los siguientes:

1. ...

2. Facilitar la continuidad de sus estudios a todas las personas y el acceso a la educación técnica superior y/o universitaria que promueva la excelencia, el acceso universal, la permanencia, la movilidad y el egreso sin discriminación alguna.

3. ...” (El destacado es de la Sala Tercera).

Inclusive, ese cuerpo normativo, en su artículo 24, instituye una garantía a los egresados que obtengan títulos de Licenciatura por parte de los Institutos Técnicos Superiores o Centros de Enseñanza Superior, cuando establece:

“Artículo 24: La presente Ley garantiza que se les otorgue 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 el 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.” (El destacado es de la Sala Tercera).

El marco normativo ut supra demuestra que, en la actualidad la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988, acusada de ilegal, presenta un cierto desfase en cuanto a la exigencia de haber cursado estudios de Técnico en Salud Ocupacional en una Universidad, y de esta forma poder obtener la respectiva idoneidad profesional; puesto que, el presente análisis ha develado que éste acto administrativo no se encuentra acorde con las nuevas tendencias educativas que rigen en nuestro país, instituida con posterioridad a la expedición de esa resolución a través del Decreto Ejecutivo 50 de 23 de marzo de 1999, que establece el funcionamiento de los Centros de Enseñanza Superior, modificado por el Decreto Ejecutivo 229 de 29 de junio de 2009, y más recientemente por la Ley 389 de 13 de julio de 2023, que regula el funcionamiento de



los Institutos Técnicos Superiores o Centros de Enseñanza Superior, que los facultan para impartir docencia a nivel universitario, e incluso a garantizar a sus egresados la obtención de su idoneidad profesional ante el Consejo Técnico de Salud, entre otras organizaciones.

En consecuencia, estimamos que la limitante instaurada por el Consejo Técnico de Salud en la Resolución 01 de 8 de febrero de 1988, acusada de ilegal, dirigida a que los solicitantes de la idoneidad profesional titulados como Técnicos en Salud Ocupacional deben presentar un Título expedido por una Universidad, es violatoria de lo dispuesto en los artículos 35 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; pues, es evidente que la referida exigencia contradice lo dispuesto en el artículo 24 de Ley 389 de 13 de julio de 2023, que faculta a los Institutos Técnicos Superiores o Centros de Enseñanza Superior a impartir educación universitaria, en este caso en la carrera de Licenciatura de Técnico en Salud Ocupacional, siendo este mandato normativo de rango superior a lo dispuesto en la resolución acusada de ilegal, que exige que el Título haya sido expedido por una Universidad.

Inclusive, vemos que ese acto administrativo también vulnera el artículo 91 del Texto Único de la Ley 47 de 1946, en virtud que la enseñanza que imparten los Institutos o Centros de Enseñanza Superior se encuentra restringida a una condición que no pueden cumplir debido a la naturaleza propia de su constitución legal; pues, si bien la Ley 389 de 2023 los autoriza para brindar formación universitaria (Licenciatura de Técnico en Salud Ocupacional), no podemos soslayar que éstos no son considerados Universidades por el acto acusado de ilegal.

De ahí que, el hecho que esa ley indique, en su artículo 24, que los Institutos Superiores o Centros de Enseñanza Superior garantizarán a sus egresados la obtención de su idoneidad profesional, es claro que ello nunca podría concretarse debido a que la Resolución 01 de 1988, impugnada, exige que el Título sea expedido por una Universidad, lo que en definitiva traerá como consecuencia el rechazo de las solicitudes de idoneidad por parte del Consejo Técnico de Salud, a todos los egresados de los



Institutos Superiores o Centros de Enseñanza Superior, que impartan la carrera de Licenciatura en Técnico en Salud Ocupacional.

Por consiguiente, lo procedente es acceder parcialmente a lo solicitado por el activista judicial, ya que esta Superioridad estima que solo el vocablo “**Universidad**” vulnera el ordenamiento jurídico, el cual se encuentra contenido en la definición de Técnico en Salud Ocupacional y en los requisitos que deben reunir los solicitantes para que el Consejo Técnico de Salud otorgue la idoneidad profesional, ambas expresiones contenidas en la parte resolutive del acto administrativo acusado de ilegal; en consecuencia, así pasamos a decretarlo.

✓ **VII. PARTE RESOLUTIVA**

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que **ES ILEGAL** solamente la expresión “**Universidad**”, inserta en la definición de Técnico en Salud Ocupacional y en los requisitos para optar a la idoneidad, ambos contenidos en la Resolución No. 01 de 8 de febrero de 1988, expedida por el Consejo Técnico de Salud, publicada en la Gaceta Oficial No.21,076 de 22 de junio de 1988; y, en consecuencia, el resto de su contenido se mantiene incólume.

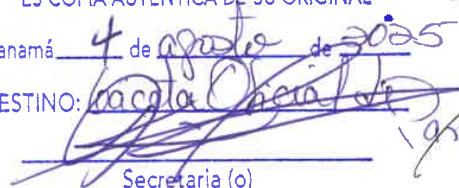
Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO




MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL
Panamá 4 de agosto de 2025
DESTINO: Gaceta Oficial

Secretaria (o)


KATHA ROSAS
SECRETARIA

**SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**
NOTIFÍQUESE HOY 23 DE junio
DE 20 25 A LAS 8:01 DE LA mañana
A Procurador de la Administración

FIRMA