Procuraduría de la Administración

Cuaderno Administrativo

julio - diciembre 2021

Número 31

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Anasiris Anabel Polo Arroyo
Subsecretaria General

Diagramación y Diseño
Joice Escala Melgar
Oficina de Relaciones Públicas

Contenido

Sección I. Estudios

- DOBRAS, Demetrio, STANZIOLA, Dalquis y TAPIA, Elenis: La regulación del ejercicio de las profesiones en Panamá..... **4**

Sección II. Consultas

- CONSULTA C-SAM-031-20 (De interés local), Recurso de revisión administrativa y recurso de apelación en la justicia comunitaria de paz..... **12**
- CONSULTA C-109-21 (De interés general), Interpretación de los acuerdos que reconocen ajustes salariales a los profesionales de la salud..... **13**
- CONSULTA C-VE-007-21 (De interés local), Diferencia entre el pago del permiso de construcción y el impuesto de edificación y reedificación..... **14**
- Analítico de consultas..... **16**

Sección III. Jurisprudencia

- SENTENCIA de 13 de mayo de 2021 (Pleno). Derecho al libre tránsito.. **17**
- SENTENCIA de 5 de julio de 2021 (Sala Tercera). Principio de potestad reglamentaria y jerarquía normativa..... **18**
- Analítico de jurisprudencia..... **19**

Sección IV. Orientación al ciudadano

- GUTIÉRREZ, Kiria: Concientización y protección: Política pública contra la endometriosis..... **20**

Sección V. Hacia la descentralización

- Un nuevo enfoque de participación ciudadana en Panamá..... **22**

Sección VI. Buenas prácticas

- Eje de Empleabilidad Comunitaria..... **23**

Sección I. Estudios

La regulación del ejercicio de las profesiones en Panamá

Demetrio Dobras Ramos, Dalquis Lurde Stanziola y Elenis Rosibell Tapia Rodríguez
Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

Introducción

El libre ejercicio de una profesión u oficio es un derecho fundamental reconocido en el constitucionalismo panameño desde la Constitución de 1904. La Constitución Política vigente se refiere a este derecho en su artículo 40, al establecer que se reconoce el libre ejercicio de "cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias". De igual forma, dicho documento señala, en su artículo 99, que solo "se reconocen los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por éste de acuerdo con la Ley".

Por otro lado, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante la Ley 21 de 22 de octubre de 1992, reconoce, en su artículo 6.1, el derecho de toda persona a desempeñar "una actividad lícita libremente escogida o aceptada", como componente esencial del derecho al trabajo. De acuerdo con el artículo 5 de este instrumento internacional, las restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de este derecho solo podrán establecerse "mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos".

La doctrina y la jurisprudencia han reconocido que el derecho a ejercer una profesión u oficio no se reduce a su mero ejercicio, sino que es la consecuencia inmediata de la libre decisión, elección y estudio de dicha profesión u oficio. En la elección de su profesión u oficio, la persona es libre y no está sometida a restricción alguna; lo contrario iría en contra de la libertad individual de la persona y del libre desarrollo de su personalidad. En la actualidad, ya no se habla solamente del derecho de quien ejerce una actividad profesional, sino también de quien la requiere, lo que ha llevado a configurar un derecho de acceso a los servicios profesionales, sin más limitaciones que las justificadas por motivos de interés general.

En opinión de Quintero (1967), la libertad de profesión u oficio comprende los derechos siguientes:

> … a) el derecho de todo individuo a decidir y escoger la profesión o trabajo que desea ejercer; b) el derecho de aprender o estudiar la respectiva profesión; c) el derecho a obtener el título o diploma de caso, si así lo requieren la naturaleza de la profesión y de los estudios necesarios para aprenderla; d) el derecho a llenar todos los demás requisitos que la ley exija para el ejercicio de determinada profesión; e) el derecho a ejercerla. (p. 171-172)

Concepto de la expresión «profesión»

El concepto moderno de profesión (del latín *professio*, *-ōnis*) se remonta a la época preindustrial, producto de las transformaciones producidas por la industrialización y la división del trabajo. Dicho concepto ha variado a lo largo del tiempo; en la actualidad no hay un

consenso en torno a su alcance. En general, existen cuatro grandes enfoques del concepto de profesión, cuyos alcances se describen a continuación:

1) **Empleo remunerado**. La profesión es un empleo que "alguien ejerce y por el que percibe una retribución" (Real Academia de la Lengua, 2001, p. 1249). En sentido amplio, una profesión es "cualquier vocación u ocupación por la que una persona se gana la vida habitualmente" (Simpson y Weiner, 1989, p. 573). Bajo este particular enfoque, la profesión es la ocupación habitual, el *modus vivendi* de una persona, para cuyo ejercicio podría requerirse o no una formación académica o profesional.
2) **Vocación**. La profesión es, ante todo, "una vocación que requiere conocimientos especializados y, a menudo, una preparación académica prolongada e intensiva" (Merriam-Webster, 2004, p. 575). La profesión se ejerce, no por la ganancia que se pueda obtener, sino por el interés personal de quien la ejerce, por ser una actividad particularmente relacionada con sus habilidades y talentos. Es decir, una persona puede ejercer una profesión y no tener la vocación para ejercerla.
3) **Servicio a la sociedad**. De acuerdo con Cogan, la primera consideración ética de una profesión "es el servicio altruista al cliente" (Overman, 1963). De hecho, la devoción altruista o desinteresada en atender las necesidades de la humanidad era el elemento más fundamental y común que poseían las dos primeras profesiones: el sacerdocio y la medicina.
4) **Trabajo especializado**. Una profesión es "un tipo de trabajo que necesita formación o educación especial" (Cambridge, 2008, p. 590). Según este enfoque, también llamado enfoque taxonómico, una profesión puede clasificarse como tal si la misma es el resultado de una serie de conocimientos especializados, generalmente de tipo académico o universitario, producto de una formación prolongada.

Restricción al libre ejercicio de una profesión

A diferencia de la libre escogencia de una profesión u oficio, su libre ejercicio sí está sometido a determinadas reglas. Así, según lo que se desprende del artículo 40 de la carta fundamental, en relación con los artículos 5 y 6.1 del "Pacto de San Salvador", la libertad para el ejercicio de una profesión u oficio no es un derecho absoluto. Para que una persona pueda ejercer plenamente su derecho a ejercer una profesión u oficio, aunque tenga un título académico que lo respalde, debe sujetarse —en lo que a moralidad, previsión y seguridad social, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias se refiere— a la regulación que al respecto establezca la ley, lo que significa que solo la ley fija los límites dentro de los cuales una persona que practique un oficio o que haya egresado de una universidad nacional o extranjera, pública o privada, puede ejercer libremente su oficio o profesión.

En otras palabras, por reserva de ley prevista en la Constitución Política, solo al Órgano Legislativo le corresponde establecer las condiciones o restricciones en que una determinada profesión u oficio puede ejercerse libremente dentro del territorio de la República de Panamá. Es así que, al ser la ley el instrumento por el cual la Constitución ha dispuesto regular el ejercicio de profesiones u oficios, nada impide que a través de este instrumento legal puedan imponerse restricciones, límites y controles al ejercicio de profesiones u oficios, como la exigencia de una licencia o certificado de idoneidad profesional, o el necesario sometimiento de tales actividades a la inspección y vigilancia administrativa.

En nuestro país, las leyes que regulan el ejercicio de las profesiones se ciñen a un esquema básico que, en lo medular, incluye lo si-

guiente: el reconocimiento de la profesión y la sujeción de su ejercicio a las disposiciones de la respectiva ley, el concepto de lo que abarca la profesión para los efectos de la ley, las actividades y funciones propias de la profesión, lo que se requiere para el ejercicio de la profesión, los requisitos para obtener la idoneidad, y la creación del ente regulador del ejercicio de la profesión, sus funciones y composición.

Cabe destacar que las restricciones al libre ejercicio de una profesión u oficio en lo que a moralidad y salud pública se refiere se fundamentan en la protección del interés público, al amparo de lo dispuesto en los artículos 17 y 50 del estatuto constitucional, que estipulan la prevalencia del interés público y el deber del Estado de proteger, en su vida, honra y bienes, a los nacionales dondequiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción.

A este respecto hay que agregar que, si bien el legislador está facultado por la Constitución para reglamentar el ejercicio de una profesión u oficio, ello no debe interpretarse en el sentido que tal restricción ha de llevarse de manera caprichosa o según el libre arbitrio del legislador, hasta el punto de hacer nugatorio el derecho al trabajo y el libre ejercicio de una profesión u oficio, o de ocasionar diferenciaciones o privilegios prohibidos por nuestra carta magna. Toda restricción que se establezca en la ley debe ser razonable y responder a una necesidad social concreta; no debe ir más allá del «límite de los límites», es decir, el contenido esencial del derecho; y debe estar dirigida a la consecución de unos fines determinados.

Sobre la regulación del ejercicio de las profesiones, ha dicho el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en su sentencia de 29 de mayo de 2009, que:

> … [dicha] posibilidad de regulación es absolutamente necesaria en una sociedad moderna, en donde el Estado está conminado a garantizar la calidad de los servicios que se prestan en el mercado, siendo un primer paso el señalar los estándares académicos mínimos que debe poseer quien pretenda desarrollar una actividad profesional.

Ha señalado, también, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en su sentencia de 25 de junio de 1982, que:

> no es función del legislador, al dictar una reglamentación de una profesión, la de establecer en favor de ese gremio profesional normas cuyas consecuencias jurídicas sean en perjuicio de otros profesionales, esto es, le impidan directamente el ejercicio de su actividad especializada a la cual se dedican, o le quiten la oportunidad de ocupar cargos públicos o privados desde los cuales puedan ejercer su profesión, pues también es otra forma (indirecta) de obstaculizar el libre ejercicio de su profesión.

Nacionalidad panameña como limitación

Aunque la Constitución Política no distingue entre nacionales y extranjeros (el artículo 40 señala que “toda persona” es libre de ejercer una profesión u oficio, lo cual supone que este derecho debe concederse a panameños y extranjeros por igual, en consideración al principio de igualdad ante la ley contemplado en el artículo 20 de la Constitución), lo cierto es que la propia Constitución da cabida a que se establezcan límites en la ley, ya sea subordinando a condiciones especiales o negando el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general, por razones de trabajo, salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional.

En Panamá, más de cincuenta profesiones están reservadas por ley a los panameños por nacimiento o por naturalización, lo que significa que los extranjeros no pueden ejercer determinadas profesiones, aunque posean el título académico de la respectiva profesión. A ello hay que agregar que, como

no es permitido a los inmigrantes calificados ejercer una profesión de aquellas que están reservadas por ley a los panameños, tampoco pueden, por ende, aplicar para la residencia permanente en calidad de extranjero profesional.

Sobre la contratación de profesionales extranjeros, la Ley 15 de 1959, que regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura, dejó abierta dicha posibilidad con fines limitados a estas profesiones, siempre y cuando se compruebe ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura de que no hay profesionales idóneos para prestar tales servicios. En lo que respecta a los requerimientos para obtener el certificado de idoneidad, el literal a) del artículo 5 de esta ley, modificado por la Ley 21 de 2007, permite, además de la condición de nacional panameño, el ejercicio de estas profesiones por profesionales extranjeros con residencia permanente en el país, casados con «panameña» o con hijos panameños.

Ahora bien, el fundamento constitucional de la reserva del ejercicio profesional a los panameños por nacimiento o naturalización ha sido reconocido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en un sinnúmero de pronunciamientos (sentencias de 20 de mayo 1999, 30 de mayo de 2005 y 7 de septiembre de 2007), en los que el Pleno ha sustentado su criterio en la limitación contemplada en el artículo 20 de la Constitución Política, en virtud de la cual se deja abierta la posibilidad de que la ley pueda prohibir que los extranjeros incursionen en determinadas actividades profesionales por razones de trabajo o de economía nacional.

En años recientes, la cuestión de la apertura de profesiones para extranjeros ha sido tema de debate en foros organizados por el sector empresarial e industrial. Un estudio de referencia obligada en las conferencias y paneles que se vienen desarrollando sobre este tema, explica que las restricciones al flujo de conocimiento que viene con los inmigrantes calificados impiden que estos trabajadores extranjeros traigan sus conocimientos productivos (*know-how*) y lo combinen con otras capacidades que ya están presentes en la economía de nuestro país, lo cual puede poner en riesgo la sostenibilidad del crecimiento económico (Hausmann, 2016).

Conviene destacar que la liberalización de servicios en el mercado interior es un asunto que se viene planteando hace varios años en los Estados miembros de la Unión Europea. Por eso, no debe extrañar que tal tendencia alcance a nuestro país y sea objeto de debate en los próximos años.

Certificación de la idoneidad profesional

Habíamos dicho en párrafos anteriores que la persona que desea ejercer una profesión en el territorio de la República de Panamá, no solo debe contar con un título universitario que acredite que ha culminado satisfactoriamente un programa de estudios en una institución de educación superior, y que está habilitada y tiene las competencias científicas necesarias para ejercer una profesión, sino que también debe contar con una licencia o certificado de idoneidad profesional. Esta licencia o certificado de idoneidad para el ejercicio de una profesión es el documento que expide el ente facultado por ley, sea estatal, no estatal o mixto, previa revisión y verificación del cumplimiento de los requisitos legales, en virtud del cual se autoriza el libre ejercicio de los conocimientos y actividades inherentes a dicha profesión.

Detrás de la exigencia del certificado de idoneidad profesional, que se otorga después de que se hayan cumplido los requisitos establecidos en la ley, está la idea de que tales requisitos buscan proteger el interés general involucrado en el ejercicio de la profesión de que se trate. Para proteger ese interés general, la ley reguladora de la respectiva profesión faculta a un órgano —ya sea una junta o

consejo— para que expida un certificado de idoneidad y para que vigile el correcto ejercicio de la profesión, a fin de garantizar que, en el ejercicio profesional, no se cause daño a las personas ni se perturbe el orden jurídico. En otras palabras, el certificado de idoneidad profesional no hace otra cosa que otorgarle valor legal al título académico y habilitar a quien lo ostente para que pueda ejercer la respectiva profesión.

Bajo esta premisa, el certificado de idoneidad profesional vendría a ser el mecanismo por el cual se hacen públicas las destrezas profesionales, la prueba idónea que acredita la formación académica y la sapiencia de quien lo ostenta, y el reconocimiento expreso de que las actividades inherentes a la profesión u oficio que ha de ejercerse son de una elevada responsabilidad, dados los eventuales efectos que puedan tener sobre el bienestar general de la sociedad. En otros términos, el certificado de idoneidad es un medio por el cual la administración busca proteger el interés público e impedir el ejercicio incompetente de una profesión.

En esencia, el argumento que suele esgrimirse a favor de que se dicten leyes que regulen el otorgamiento de certificados de idoneidad profesional, es que la regulación en esta materia es necesaria para reparar la falla del mercado ocasionada por la falta de información de los consumidores o clientes sobre la calidad de los servicios profesionales que reciben. Al respecto, se dice que los vendedores de servicios profesionales —más concretamente, los profesionales— son productores especializados, mientras que los compradores o clientes generalmente carecen de dicho conocimiento especializado, lo que trae como resultado que la información se distribuya de manera asimétrica, puesto que los vendedores de servicios profesionales saben más acerca de sus productos que los compradores de esos servicios (Young, 1987, p. 15). Por esta razón, para garantizar un servicio profesional de alta calidad y reducir el problema de la asimetría informativa, es necesario que el ejercicio profesional esté regulado.

En cierta medida, la exigencia del certificado de idoneidad es un control regulatorio de tipo preventivo, ya que busca evitar que quien eventualmente ejerza una profesión, incurra en conductas contrarias a las normas de disciplina y de conducta profesional (códigos de ética). Pero no en todos los casos el control preventivo busca garantizar el ejercicio responsable de la profesión, pues hay casos en los que la regulación estatal se hace necesaria por circunstancias cualitativas, como la nacionalidad —tal y como se deja expresado más arriba—, o cuantitativas, como la restricción del número de plazas, lo cual apunta, más bien, a cuestiones relacionadas con la protección de la economía y el mercado laboral.

En sentencia de 19 de junio de 2012, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia tuvo la ocasión de pronunciarse con relación a una demanda dirigida a que se declarara la inconstitucionalidad de las exigencias de idoneidad y título académico contenidas en el literal “d” del artículo 9 de la Ley 73 de 22 de diciembre de 1976, que regula el negocio de agencias de viajes. Sobre el particular, se señaló que la “exigencia de idoneidad que hace el Estado, descansa en su pretensión de garantizar un nivel de experiencia y conocimientos para el desempeño de una determinada actividad”. “Dicho requerimiento —según el Pleno— no genera ningún fuero de aquellos que ofenden al principio constitucional”. Además:

> [la] exigencia de idoneidad no crea una categoría de ciudadanos, pues para el ejercicio de esa actividad profesional regulada, cualquiera, en la medida que cumpla con los requisitos de Ley, puede desempeñarse. Cosa distinta sería que, para acceder a la idoneidad, se plantearan exigencias fundadas en las categorías prohibidas, circunstancia que no existe en la normativa atacada.

Órganos de vigilancia y control de las profesiones

Una consecuencia de la mencionada reserva de ley, por la cual se impone al legislador a que apruebe el reglamento que regule el ejercicio de una profesión determinada, es que la profesión pasa de ser una profesión libre —al menos como era concebida tras la Revolución Francesa—, en la que no se requiere contar para su ejercicio con un título académico o profesional, a ser una profesión regulada y titulada, esto es, una profesión que "está delimitada por el ordenamiento [jurídico] y se somete a una regulación jurídica específica, que abarca al menos sus condiciones de acceso y de ejercicio" (Calvo Sánchez, 2019, p. 67).

Como se dijo en líneas que anteceden, la regulación del ejercicio de las profesiones exige controles preventivos y disciplinarios, con la finalidad de garantizar la calidad y los niveles de excelencia en la prestación de los servicios. Estos controles no son sino consecuencia de la obligación que la Constitución Política le impone al legislador, a través de la reglamentación de la respectiva profesión. Dicho deber de control se sustenta precisamente en la función social que debe cumplir toda profesión y en la repercusión que las actividades profesionales puedan tener sobre el bienestar general de la sociedad. En la actividad litigiosa de un abogado, por ejemplo, el beneficiado o perjudicado no lo es él solamente, sino también su cliente, el gremio de abogados y la judicatura como garante del interés público.

Para evitar que el interés general se vea perjudicado por el ejercicio irresponsable de la profesión, la ley hace recaer en un órgano regulador la función de controlar el ejercicio de la profesión.

No existe un modelo único en la legislación comparada sobre la forma que debe revestir el organismo al cual se le otorga la competencia regulatoria de una profesión. En América Latina, la práctica de algunos países ha sido la de delegar la función de control en los colegios o asociaciones profesionales, quienes pueden establecer la regulación sobre los requerimientos de entradas y establecer los códigos éticos de conducta (Binder *et al.*, 2020, p. 105). En Panamá, la actividad regulatoria del ejercicio de las profesiones se ha mantenido invariable por más de medio siglo, haciendo que dicha actividad recaiga exclusivamente, salvo unas pocas excepciones, en los órganos mixtos de naturaleza pública creados por ley.

En lo referente a la naturaleza jurídica de las denominadas juntas, consejos o comités técnicos que en Panamá ejercen la inspección y control de las profesiones, no parece haber dudas en cuanto a que estos órganos son de naturaleza pública. Dicha naturaleza se desprende de la propia configuración legal como entes colegiados de composición mixta, conformados por autoridades públicas y por personas que hacen parte de la respectiva asociación, gremio o colegio profesional. Además, estos órganos ejercen funciones públicas, sus gastos de funcionamiento se sufragan con recursos públicos, están adscritos a un ministerio y no tienen personería jurídica. En otras palabras, la naturaleza pública de estos órganos está determinada por su creación legal, su composición, sus funciones y su financiación.

Si bien las atribuciones del órgano regulador pueden variar en función de la ley que lo hubiese creado, en general estos órganos desarrollan las funciones que a continuación se detallan:

1) Expedir, suspender temporalmente y cancelar los certificados de idoneidad profesional.
2) Conocer las quejas o denuncias por faltas a la ética o por incumplimiento de la respectiva ley regulatoria, investigar las infracciones y aplicar las sanciones que correspondan.

3) Determinar las funciones y las actividades propias de la profesión de que se trate.
4) Elaborar el código de ética profesional.
5) Dictar normas tendientes al mejor desempeño, ejercicio y desarrollo de la respectiva profesión.

A la fecha, existen en nuestro país más de veinte órganos reguladores del ejercicio profesional a los cuales se les ha atribuido la facultad de otorgar certificados de idoneidad en las actividades profesionales de archivología, bibliotecología, contabilidad, ingeniería, arquitectura, laboratorio clínico, relaciones públicas, química, desarrollo comunitario, economía, investigación criminal y seguridad, ciencias biológicas, salud, sociología, trabajo social, psicología, agricultura, educación para la salud, registros y estadísticas de salud y abogacía.

Conviene subrayar que las entidades reguladoras, en el ejercicio de su función de evaluar el cumplimiento de todos los requerimientos establecidos en la ley, cuentan, en algunos casos, con la participación del colegio, gremio o asociación profesional respectiva, la cual actúa como una primera instancia de examen, para lo cual debe recabar, revisar, evaluar y aprobar toda la documentación requerida para la expedición del certificado de idoneidad. Posterior a este proceso de recopilación, evaluación y aprobación, la asociación o el colegio profesional remite sus recomendaciones a la junta o consejo técnico regulador de la respectiva profesión. En otros casos, el apoyo es proporcionado por un órgano colegiado de consulta o de carácter técnico-académico que, luego de revisar, evaluar y aprobar, en una primera instancia, toda la documentación requerida para la obtención del certificado de idoneidad, envía sus recomendaciones al órgano responsable de expedir el certificado de idoneidad.

Para concluir, no podemos pasar por alto lo referente a la función de control de la conducta ética de los profesionales, la cual forma parte de lo que hemos denominado control disciplinario. Este control implica tres cosas: primero, la exigencia de que la respectiva profesión esté regida por normas de carácter deontológico; segundo, la tipificación de las conductas sancionables y las sanciones correspondientes; tercero, la existencia de un procedimiento disciplinario por el cual se sancionen las faltas a las normas éticas o regulatorias de la profesión. Básicamente, la finalidad de este control es brindar un efecto de certidumbre sobre las actuaciones de los profesionales, que beneficie no solo la confianza de los usuarios del servicio, sino de la sociedad en general, al permitir la disminución de las externalidades negativas asociadas a su ejercicio (Binder *et al.*, 2020, p. 150).

Sobre la forma como se ejerce este control en Panamá, la legislación reconoce cuatro mecanismos diferentes:

1) Órganos mixtos de consulta encargados de recibir las quejas o denuncias por faltas a la ética profesional, adelantar las investigaciones correspondientes y hacer recomendaciones a la junta o consejo técnico regulador de la profesión respectiva, en cuanto a la suspensión o cancelación del certificado de idoneidad profesional.
2) Juntas o consejos técnicos reguladores de la respectiva profesión que, además de expedir el certificado de idoneidad profesional, tienen la función de hacer cumplir la ley que regula el ejercicio de la profesión, sus reglamentos y el código de ética aprobado por estos organismos, investigando las denuncias por infracción de las disposiciones del código de ética profesional y suspendiendo o cancelando el certificado de idoneidad profesional.
3) Asociaciones, colegios o gremios profesionales que recomiendan a la junta o consejo técnico regulador de la respectiva profesión, para que decida lo que estime conveniente en cuanto a la suspensión o cancelación del certificado de idoneidad profesio-

nal por faltas a la ética profesional.

4) Asociaciones, colegios o gremios profesionales que dictan su propio código de ética profesional, vigilan su cumplimiento, acogen las quejas y denuncias, adelantan las investigaciones e imponen las sanciones correspondientes, con excepción de la suspensión provisional o cancelación del certificado de idoneidad profesional, cuya aplicación es competencia de la junta o consejo técnico regulador de la respectiva profesión.

En resumen, cabe indicar que cuando nos referimos a profesiones reguladas en Panamá, en consonancia con el derecho reconocido en la Constitución Política, hacemos alusión a aquellas que para su libre ejercicio la ley impone el otorgamiento de una licencia o certificado de idoneidad, previo cumplimiento de algunos requisitos, en particular un título académico. Dicha idoneidad, en la mayoría de los casos, es otorgada por un órgano de naturaleza pública, al cual se le ha encomendado las tareas de control preventivo y disciplinario de las profesiones.

Referencias bibliográficas

Binder, A., Fandiño, M., Del solar, M.J. y Fibla, G. (2020). *El ejercicio de la abogacía en América Latina: En la búsqueda de una agenda de trabajo* (Vol. 1), Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Calvo Sánchez, L. (2019). El derecho y las profesiones. *Revista Española de Educación Física y Deportes*, (425), 65-91.

Cambridge University Press (2008). *Cambridge School Dictionary*. New York: Cambridge University Press.

Hausmann, R., Espinoza, L. y Angel Santos, M. (2016). *Cambiando esclusas: Un diagnóstico de crecimiento de Panamá* (Working Paper Series n.º 325). Center for International Development at Harvard University.

Merriam-Webster, Inc. (2004). *The Merriam-Webster Dictionary*. Springfield, Mass: Merriam-Webster, Inc.

Overman, E.S. (1963). *The professional concept and business ethics*. Bryn Mawr, Pennsylvania: American Institute for Property and Liability Underwriters, Inc.

Quintero, C. (1967). *Derecho constitucional* (T. 1), San José, Costa Rica: Lehmann.

Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española* (Vol. 8), Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Planeta.

Simpson, J.A., Weiner, E.S.C., & Oxford University Press. (1989). *The Oxford English Dictionary*. Oxford: Clarendon Press.

Young, S.D. (1987). *The Rule of Experts: Occupational Licensing in America*. Washington, D.C.: Cato Institute.

Regulación de algunas profesiones en Panamá

Economista	L. 7/1981
Ciencias biológicas	L. 17/2009
Ciencias de la Salud	Código Sanitario
Sociólogo	L. 1/1996
Trabajador social	L. 17/1981
Psicólogo	L. 55/2002
Abogado	L. 9/1984
Archivólogo	L. 39/2014
Bibliotecólogo	L. 20/1984
Contador público	L. 57/1978
Ingeniero / arquitecto	L. 64/2017
Laboratorista clínico	L. 74/1978
Relacionista público	L. 21/2005
Químico	L. 45/2001
Odontólogo	L. 22/1956
Enfermera	L. 1 de 1954
Optometrista	L. 8 de 1958
Fonoaudiólogo	L. 34 de 1980
Médico veterinario	L. 3 de 1983
Fisioterapeuta	L. 47 de 1984

Sección II. Consultas

Consultas absueltas por la Procuraduría de la Administración

De interés local

Recurso de revisión administrativa y recurso de apelación en la justicia comunitaria de paz

CONSULTA C-SAM-031-20

La gobernadora de la provincia de Panamá Oeste solicita a la Procuraduría de la Administración, asesoramiento concerniente a la interposición del recurso de revisión administrativa contra las resoluciones emitidas por la Comisión de Ejecución y Apelaciones, y del recurso de apelación en los casos iniciados por las casas de justicia de paz posteriores a la derogación del Libro Tercero del Código Administrativo.

La Procuraduría de la Administración es del criterio que, con la entrada en vigencia de la Ley 16 de 2016, las resoluciones expedidas por la Comisión de Ejecución y Apelaciones no pueden ser revocadas a través del recurso extraordinario de revisión administrativa, por ser estas, decisiones propias de una ley especial que establece que las mismas son irrecurribles. Por otro lado, las decisiones dictadas por los alcaldes, conforme a sus atribuciones y competencia establecidas en el artículo 49 de la Ley 16 de 2016, serán recurribles, en segunda instancia, ante la gobernación de la provincia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 65 del Decreto Ejecutivo 205 de 28 de agosto de 2018, cuya decisión es igualmente irrecurrible.

Hace hincapié en que el recurso extraordinario de revisión administrativa se instituyó para revocar las decisiones emitidas en segunda instancia, por autoridades municipales, con ocasión a procesos sancionatorios por la comisión de las faltas o contravenciones, atendidas mediante los procedimientos correccionales, así como de los juicios de policía en materia de controversias civiles en general, fijados en los capítulos I y II del Título V del Libro Tercero del Código Administrativo, en concordancia con disposiciones de la Ley 112 de 1974, normas derogadas por el artículo 116 de la Ley 16 de 2016.

Aclara que si bien se derogan los procedimientos a los que hacía referencia el Código Administrativo, relativos a los juicios de policía de naturaleza penal o civil, ello en modo alguno afecta las materias correccionales tramitadas por estos juicios, las cuales siguen siendo competencia del alcalde como jefe de policía, en primera instancia, según lo dispuesto en los artículos 49 y 90 de la Ley 16 de 2016.

Señala que la pérdida de la vigencia parcial del artículo 8 de la Ley 19 de 1992 se da en función de la subsistencia del recurso extraordinario de revisión administrativa, cuando se cumplen los presupuestos contenidos en dicho artículo, es decir, que se hace aplicable solo para los casos referenciales en la norma transitoria del artículo 110 de la Ley 16 de 2016, en concordancia con lo establecido en el artículo 32 del Código Civil.

Se concluye que resoluciones que son objeto del recurso de revisión administrativa ante el gobernador de la provincia, el cual se mantiene vigente con la entrada en vigor de la Ley 16 de 2016, son aquellas que se dictaron en los procesos que quedaron en trámite por los corregidores, permitiéndose que pudieran ser recurridas por medio del recurso de apelación ante el alcalde del distrito, y que, a su vez,

admitan la presentación del referido recurso de revisión administrativa ante la gobernación de la provincia.

En consulta C-SAM-05-2018, la Procuraduría de la Administración dejó establecido que el gobernador de la provincia sigue conociendo del recurso extraordinario de revisión administrativa, siempre que se cumpla con las premisas fijadas en dicho artículo; y para ello, el gobernador deberá examinar, primeramente, que se trate de una resolución emitida en segunda instancia por autoridad municipal, y que se haya dictado antes del 2 de enero de 2018 para el primer distrito judicial y a partir del 18 de junio del mismo año para el resto del territorio, de acuerdo con lo indicado en el artículo 3 de la Ley 41 de 31 de mayo de 2017, que modifica el artículo 117 de la Ley 16 de 2016.

En lo que respecta a las resoluciones emitidas por los alcaldes, como jefes de policía, en las que se impongan multas y sanciones con motivo de cualquier infracción a las normativas de policía, incluyendo las del artículo 49 de la Ley 16 de 2016, se infiere del segundo párrafo del artículo 51 de la Ley 106 de 1973 y del numeral 22 del artículo 4 de la Ley 2 de 1987, modificado por el artículo 9 de la Ley 19 de 1992, que tales actos admiten el recurso de apelación ante los gobernadores de cada provincia.

En el caso de las destituciones o desvinculaciones, debe tenerse presente que las actuaciones administrativas que desarrolla el alcalde como superior jerárquico de la entidad, no son susceptibles de apelación, sino recurribles ante el tribunal competente una vez se agote la vía gubernativa, en atención a lo señalado en el artículo 51 de la Ley 106 de 1973.

Finalmente, en relación con la queja administrativa contra el alcalde, el numeral 13 del artículo 9 de la Ley 19 de 1992, que modificó el artículo 4 de la Ley 2 de 1987, indica que el gobernador podrá suspender al alcalde de su jurisdicción que se negare a cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes de la República, los acuerdos municipales, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo, las decisiones u órdenes de los tribunales de justicia y organismos administrativos competentes, comunicando inmediatamente la suspensión al Ministro de Gobierno.

De interés local

Interpretación de los acuerdos que reconocen ajustes salariales a los profesionales de la salud

Consulta C-109-21

El rector de la Universidad Marítima de Panamá, mediante la nota UMIP-R-247-2021 de 18 de junio de 2021, solicita ampliación de la opinión vertida por este despacho en la consulta C-101-17 de 2017.

Del contenido de la consulta C-101-17 y luego de una revisión integral de los elementos aportados por el consultante y del Acuerdo suscrito entre al ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la COMENENAL, fechado 16 de noviembre de 2015, la Procuraduría advierte lo siguiente:

1. Que dicho acuerdo reconoce el derecho de los médicos al servicio del Estado, de recibir un ajuste salarial.
2. Que los aumentos se aplicarán a todos los médicos en servicio activo, que estén nombrados en cargos permanentes.
3. Que, para poder ingresar, mantenerse y ascender dentro del escalafón, aquellos médicos al servicio del Estado que ejerzan sus funciones en virtud de contrato o nombramiento temporal, deberán acceder a nombramientos en cargos permanentes dentro del escalafón, previa solicitud del interesado
4. Que la viabilidad del reemplazo del contra-

to o cargo temporal a uno permanente estará sujeta a la disponibilidad presupuestaria de la entidad, debiendo hacerse de manera paulatina, con efectos hacia futuro (a partir de 2016).

Por estas razones, la Procuraduría de la Administración mantiene en todas sus partes el criterio previamente externado mediante la nota C-101-17 de 2017, en el sentido que "El derecho de los médicos al servicio del Estado a recibir el pago del bienal, se da a partir de los dos años siguientes a la fecha de su reclasificación en la categoría I, en la institución estatal para la cual prestan servicios".

En opinión de la Procuraduría de la Administración, el reconocimiento de este derecho es sin perjuicio de que, en atención a lo dispuesto en los artículos 1, 11 (numeral 2), 55 (acápite "ch") y 77 de la Ley 32 de 1984, como quedó modificada por la Ley 67 de 2008 (en los cuales se establece que es función privativa de la Contraloría General de la República fiscalizar, regular y vigilar, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección), pueda solamente la Contraloría General de la República pronunciarse, en sede administrativa, sobre si procede o no el refrendo de los actos administrativos u órdenes de pago de los aumentos salariales (bienales) que en su momento se emitan a favor de los médicos al servicio de la UMIP.

Sin menoscabo del pronunciamiento que emita la Contraloría General de la República en relación con la procedencia o no del refrendo de la orden de pago, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, si el funcionario u organismo que emita la orden de pago o acto administrativo, insiste en su cumplimiento, la Contraloría tendrá la opción de acceder a lo pedido, o bien, solicitar a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que emita un pronunciamiento sobre la viabilidad jurídica del pago o cumplimiento del acto.

De interés local

Diferencia entre el pago del permiso de construcción y el impuesto de edificación y reedificación

CONSULTA C-VE-007-21

El alcalde del distrito de Atalaya consulta con relación a la potestad tributaria municipal referente al cobro de impuestos municipales y permisos de construcción, relacionada a proyectos de carreteras con incidencia especial.

En opinión de la Secretaría Provincial de Veraguas, la ley faculta a los municipios para la fijación y cobranza de derechos y tasas sobre la prestación del servicio de expedición de licencias para la construcción de obras. Y en este sentido, es oportuno aclarar los términos licencia o permiso de construcción.

Al respecto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en fallo por demanda contencioso administrativa de nulidad, de 8 de mayo de 2017, esboza en un caso análogo respecto a la diferencia existente entre el pago del derecho de permiso de construcción con el pago del impuesto municipal y el concepto del impuesto de edificación y reedificación, que procedemos a citar:

> La Sala observa que el demandante confunde el pago del derecho del permiso de construcción con el pago del impuesto municipal por la construcción como una actividad comercial lucrativa, y también confunde el concepto de impuesto de edificación y reedificación.
>
> El permiso de construcción, tal como lo indica su nombre, es la autorización, permiso o licencia que la Alcaldía otorga para que el propietario de un predio y un constructor inicien y ejecuten una construcción. El artículo 76 de la Ley de los Municipios los faculta

para cobrar un derecho o una suma de dinero determinada para la expedición de ese permiso.

Por otra parte, el artículo 75 de la Ley 106 de 1973, indica que la actividad de edificar y reedificar es gravable por los Municipios. Este impuesto recae sobre la construcción y se calcula en base al valor de la obra construida. Para ello es necesario que un técnico conocedor de la materia evalúe la obra e informe a las autoridades correspondientes para que sean éstas quienes determinen el impuesto a pagar en este concepto.

Este impuesto sobre la edificación y reedificación no debe confundirse con los impuestos municipales que deben pagar las empresas que se dedican al negocio de la construcción dentro de un determinado Distrito, puesto que este impuesto surge de la actividad comercial lucrativa que realizan estas empresas.

Con relación a la aplicación de las normas tributarias municipales, la Secretaría de Asuntos Municipales, a través de la consulta C-SAM-020-21, referente al cobro de impuestos municipales a las empresas que ejercen actividades fuera del municipio establecido en su registro de domicilio comercial, concluyó lo siguiente:

Cabe agregar, que los conceptos principales que pueden originar créditos municipales son los **tributos (clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos)**, derechos y multas; sin embargo, con el pasar del tiempo, ha existido una gran confusión en relación a los conceptos antes mencionados, lo que ha traído como consecuencia innumerables procesos sancionatorios que conllevan posteriormente a demandas ante las instancias correspondientes. (El resaltado es nuestro)

Sobre este tema, ha sido opinión de la Procuraduría de la Administración, que la tramitación del permiso de construcción es un requisito exigible para todo tipo de proyecto de construcción, mejoras, acciones, estructuras, demolición y movimiento de tierras que se realicen dentro de los límites del Municipio, sin distinguir si se trata o no de una obra de trascendencia nacional, al ser una tasa por un servicio público sujeto a un cargo económico, por razón de la contraprestación que brinda; así se expresó en fallo de 8 de agosto de 2017, ante la Sala Tercera, en demanda contencioso-administrativa de nulidad.

Con la Ley de Descentralización, surge a la vida jurídica la excepcionalidad a la que se refiere el artículo 245 de la Constitución Política, al determinar que las normas tributarias se aplican en la jurisdicción territorial del municipio, y en los casos en que tengan incidencia extradistrital, cada municipio cobrará proporcionalmente a la actividad lucrativa que desarrollen, y categóricamente, al tratarse de obras financiadas por el Estado y ejecutadas por empresas privadas, deberán pagar obligatoriamente a los municipios el tributo que corresponda, de acuerdo con lo que disponen los artículos 110 y 111 de la Ley 37 de 2009.

En conclusión, la Secretaría Provincial de Veraguas es del criterio que es facultad del Municipio de Atalaya realizar las gestiones pertinentes a fin de hacer efectivo el respectivo pago de impuesto de construcción, de forma proporcional de acuerdo a su jurisdicción, y lo respectivo al permiso o licencia de construcción por la realización del proyecto de diseño y construcción de la rehabilitación de la vía Atalaya-Mariato, recordando que toda actuación de naturaleza pública, de acuerdo a la autonomía fiscal que mantienen los Municipios, debe ceñirse al estricto cumplimiento del principio de legalidad y debido proceso.

InfoJurídica
Acceda a nuestro sistema de información de normas legales haciendo clic aquí

Analítico de consultas de la Procuraduría de la Administración

MATERIA	N.°
Cobro de impuestos municipales y permisos de construcción	C-VE-007-21
Juntas de coordinación de facultad de los centros regionales universitarios	C-170-21
Subsidio por enfermedad, pensión de vejez	C-168-21
Compensación de horas extraordinarias laboradas en áreas críticas	C-165-21
Viabilidad del registro de asistencia de los médicos del IPHE	C-163-21
Designación de notarios en el circuito notarial de Panamá Oeste	C-156-21
Acceso a historial médico en instituciones de salud	C-154-21
Atribuciones de los jueces de paz	C-SAM-033-21
Proceso sancionador contra personas con inmunidad diplomática	C-140-21
Permiso de construcción	C-SAM-028-21
Impugnación de actos administrativos en la vía gubernativa	C-128-21
Presunción de legalidad de un acto administrativo	C-178-21
Oficina de Equiparación de oportunidades para personas con discapacidad	C-171-21
Solicitud de jubilación de un miembro juramentado destituido	C-150-21

MATERIA	N.°
Término de las investigaciones preliminares de oficio	C-158-21
Toma de posesión de los miembros de la Junta Directiva del BNP	C-157-21
Desalojo o lanzamiento por intruso	C-CH-011-21
Coordinación entre jueces de paz y Policía Nacional	C-HE-007-21
Procedimiento de nombramiento y funciones del ingeniero municipal	C-CH-010-21
Retención de dinero a proveedores por parte del MEF	C-148-21
Medidas de circulación del transporte público selectivo de pasajeros	C-143-21
Quorum reglamentario para aprobación de acuerdos municipales	C-SAM-030-21
Compensación de horas extraordinarias laboradas en áreas criticas	C-136-21
Sobresueldos acumulados por antigüedad	C-135-21
Autoridad competente para pagar los salarios de los jueces de paz	C-CL-003-21
Ternas para la selección del personal docente, directivo y de supervisión	C-174-21
Iniciativa legislativa para modificar la ley sobre jurisdicción de cuentas	C-159-21

Haga clic sobre el número de la consulta para acceder al texto de la consulta

Sección III. Jurisprudencia

Extractos de sentencias de la Corte Suprema de Justicia

De interés general

Restricciones al derecho al libre tránsito

Pleno de la Corte. Sentencia de 13 de mayo de 2021

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tras reconocer que las medidas específicas contenidas en los artículos primero (toque de queda) y segundo (movilidad por día, sexo y cédula) de la Resolución Ministerial 492 de 6 de junio de 2020, emitida por el Ministerio de Salud, resultan en la restricción o limitación a la libertad de tránsito, de movimiento o de circulación, consagrada en el artículo 27 de la Constitución Política y en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, considera que sí vale hacer la valoración del cargo y/o del concepto de la infracción argumentado para la violación de esta norma constitucional.

Como en este caso la impugnación recae sobre una resolución con efectos generales, a juicio del Pleno la atribución para emitir dicha resolución debe ser confrontada con la potestad reglamentaria del artículo 184, numeral 14, de la Constitución, como primera posibilidad, y con el ejercicio de la atribución que emana del Código Sanitario, como segunda posibilidad.

Con respecto a la primera posibilidad, salta a la vista que un ministro, de forma unilateral, no tiene potestad reglamentaria. Acerca de la segunda posibilidad, esto es, que una ley (concretamente el Código Sanitario), de forma excepcional y expresa, delegue en el ministro la atribución específica para tomar medidas como las que están contenidas en la resolución reprochada, el Pleno llega a la conclusión que el Ministerio de Salud no tiene la atribución de generar normas que reglamenten el Código Sanitario. Tampoco puede, en virtud de las atribuciones que le confiere el Código Sanitario, tomar medidas que restrinjan, limiten, afecten, suspendan parcial o temporalmente, en parte o todo el territorio nacional, las libertades y derechos y garantías individuales, como lo son la libertad de circulación o de movimiento.

Para el Pleno queda claro que una resolución ministerial no es el instrumento normativo idóneo para tomar medidas como las que están insertas en el acto cuestionado. En este sentido, por tratarse de la reglamentación de un código, debe hacerse por medio de un decreto ejecutivo, y si se trata del ejercicio de una atribución directamente ofrecida, no era necesario que algún decreto ejecutivo se lo delegara.

El Ministerio de Salud, en desempeño de la función inherente a la protección de la vida y salud de la población, conforme lo dispone el artículo 109 de la Constitución Política, no necesita, para materializar este propósito, que se requiera la intervención del Órgano Ejecutivo, pudiendo tomar medidas de bioseguridad y mitigación de contagios, siempre que el ejercicio de sus facultades, en circunstancias excepcionales como esta emergencia sanitaria, no resulten en una afectación, disminución, restricción o suspensión parcial o total, en todo el territorio nacional o parte de él, de los derechos y garantías constitucionales, porque necesitarían ser instrumentalizadas a través de otra fuente normativa.

En este sentido, el Pleno consideró que la medida de restricción de la movilidad devenía en inconstitucional, no porque viola, *per se*, el artículo 27 de la Constitución Política, sino porque el instrumento normativo no era el idóneo, dado que su fuente no cuenta con la atribución, por sí sola, de generar dicha normativa, dado el efecto material de las medidas con relación a restringir la libertad y derecho humano de movilidad.

De interés local

Potestad reglamentaria y jerarquía normativa

SALA TERCERA. SENTENCIA DE 2 DE JULIO DE 2021.

En relación con el cargo de infracción que se endilga contra el Acuerdo 03-2021 de 30 de enero de 2012, acusado de ilegal, la parte actora sostiene que el articulo 156 (numeral 5) de la Ley 8 de 2010 es claro al señalar que el Tribunal Administrativo Tributario conocerá, en vía de apelación, de las tercerías, excepciones e incidentes que se presenten en los procesos de cobro coactivo que se lleven ante la Dirección General de Ingresos.

El demandante señala que, de acuerdo a lo establecido en la ley, la Dirección General de Ingresos debe resolver en primera instancia si acoge o no las tercerías, excepciones o incidentes presentados por el ejecutado, en caso de estar en desacuerdo se procedería a apelar ante el Tribunal Administrativo Tributario; de modo que, establecer un procedimiento de única instancia contraviene el mandato establecido por la Ley 8 de 2010, razón por la que, a juicio del actor, dicho procedimiento debe ser declarado nulo, por ilegal.

Ahora bien, la Sala Tercera observa que, posterior a la referida Ley 8 de 2010, fue expedida la Ley 33 de 2010, por la cual se introdujeron varias reformas al Código Fiscal, entre las cuales se instituyó el procedimiento especial que rige el ejercicio de la jurisdicción coactiva para el cobro de los tributos nacionales, conforme lo estipula la modificación del artículo 1247 del Código Fiscal, cuyo texto es el siguiente:

> Artículo 8. El artículo 1247 del Código Fiscal queda así:
>
> El ejercicio de la jurisdicción coactiva se rige por el procedimiento especial para el cobro coactivo de los tributos nacionales, conforme se detalla en los artículos 1247-A a 1247 -K de este Código. Los vacíos en el procedimiento especial para el cobro coactivo se suplirán con las normas que rigen el procedimiento ejecutivo hipotecario del Código Judicial.

Por su parte, el artículo 14 de la citada Ley 33 de 2010 adicionó el artículo 1247-F al Código Fiscal, quedando de la siguiente forma:

> Artículo 1247-F. El Tribunal Administrativo Tributario conocerá, en única instancia, de las tercerías, incidentes, excepciones y nulidades que sean presentadas en estos procesos, correspondiéndole sustanciarlas y resolverlas. ...

Por tratarse de un caso relacionado con una norma reglamentaria, cuya eventual declaratoria de nulidad en nada afectaría lo dispuesto en ella, dado que una norma de rango superior regula la misma materia, la Sala Tercera consideró pertinente hacer alusión al tema de la jerarquía de las normas jurídicas en la República de Panamá, la cual se encuentra establecida en el artículo 35 de la Ley 38 de 2000, cuyo tenor es el siguiente:

> En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.

En ese mismo orden de ideas, el doctor Edgardo Molino Mola, en su obra *La Jurisdicción Constitucional en Panamá*, señala que:

> … la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente;
>
> 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las Leyes formales-decretos leyes-decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras-jurisprudencia obligatoria, 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos- decretos de gabinete-resoluciones de gabinete-estatutos reglamentarios ordinarios-reglamentos autónomos. Acuerdos de los Órganos del Estado-acuerdos de instituciones autónomas-resueltos ministeriales-resoluciones generales, 6. Acuerdos municipales, decretos alcaldicios-reglamentos alcaldicios. 7. Decisiones administrativas-sentencias judiciales-contratos-actos de autoridad- órdenes-laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional-reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana.

Así las cosas, y una vez confrontado el texto de los artículos 14, 76, 77, 78, 79, 80, 81 y 82 del Acuerdo 03-2012 de 2012, con el precepto legal que se aduce vulnerado, la Sala difiere del criterio vertido por el Procurador de la Administración, por cuanto en el presente caso no ha sido violado el principio constitucional de la potestad reglamentaria, ni el de jerarquía normativa, este último según el cual, el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley.

JuriSis

Jurisprudencia Sistematizada

Acceda a nuestro sistema de información haciendo clic aquí

Analítico de sentencias

Concesión de uso de fondo de mar	23-8-2021
Sanción administrativa a sujeto no financiero	19-11-2021
Ineficacia de una póliza por suministro de datos falsos	23-8-2021
Desvinculación por desacreditación de la condición de servidor público de carrera	8-10-2021
Certificación de la competencia de médicos general	9-11-2021
Buena fe en los procedimientos de selección de contratistas	26-11-2021
Revocación de oficio del acto de incorporación a una carrera pública	8-10-2021
Principio de prohibición de doble tributación	23-11-2021
Indemnización por infracción en el ejercicio de funciones públicas	24-11-2021
Cómputo de la prima de antigüedad por años de servicio	1-12-2021
Sanción por no pago del Fondo de Seguridad, Salud e Higiene	2-12-2021
Sanción por incumplimiento de las normas se seguridad en el trabajo	30-11-2021
Reintegro de funcionario a cargo de persona con discapacidad severa	21-10-2021

Sección IV. Orientación al ciudadano

Concientización y protección: política pública contra la endometriosis

Por Kiria Oralia Gutiérrez
Departamento de Documentación Jurídica e investigación

La Ley 213 de 29 de abril de 2021, publicada en Gaceta Oficial Digital n.° 29274-B de 29 de abril de 2021, dicta medidas para el abordaje integral de la endometriosis y normas de protección laboral como mecanismo para la concientización, orientación diagnóstica, prevención, tratamiento y participación de las mujeres que la padecen y sus familiares para la mejora de la salud y calidad de vida.

¿Qué es la endometriosis?

La endometriosis es una enfermedad ginecológica de origen multifactorial con diferentes abordajes terapéuticos en base a su tipo: Grado I (endometriosis leve), Grado II (endometriosis media) y Grado III (endometriosis severa y/o profunda). El endometrio es el tejido que recubre la parte interna del útero que se implanta y crece fuera de este en ovarios, trompa de Falopio, musculatura interna y/u otros órganos como intestino, vejiga, peritoneo, uréteres, nervios, y en ocasiones dependiendo de la severidad en pulmones, cerebro, nariz y ojos.

¿Cuál es el objeto de la ley?

La ley busca promocionar la concientización, orientación diagnóstica y prevención de complicaciones físicas, emocionales y sociales, así como el tratamiento médico-quirúrgico, psicológico y participativo de las mujeres que padecen la enfermedad, con el apoyo familiar en el proceso de mejora de su salud y calidad de vida.

¿Qué organismos pueden participar en el logro de los objetivos de la ley?

Las entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social, asociaciones y grupos de pacientes o médicos, así como las instituciones privadas, podrán participar de la elaboración de planes, programas y proyectos derivados de la ley.

¿Cuáles son los objetivos que orientan las acciones en favor de las mujeres con endometriosis?

Los objetivos específicos que deben orientar las acciones de las entidades gubernamentales y organizaciones no gubernamentales que participen en la elaboración de planes, programas y proyectos encaminados a promover la salud y el bienestar de las mujeres con endometriosis, son:

1) Publicar y mantener actualizadas las estadísticas de incidencia y prevalencia de la endometriosis.
2) Desarrollar planes conjuntos entre instituciones gubernamentales, no gubernamentales y privadas para la detección, diagnóstico, tratamiento, apoyo social y laboral de las pacientes de la enfermedad.
3) Promover investigaciones de la afección y sus manifestaciones tempranas, mitigando sus efectos emocionales y sociales. Prevención de sus manifestaciones y actividades de bienestar social y laboral afectadas.

4) Programas educativos sobre endometriosis y atención integral oportuna.
5) Adopción de medidas para el aseguramiento de insumos y medicamentos.
6) Implementación de medidas necesarias para que las pacientes cuenten en su expediente con la codificación diagnóstica de acuerdo con la CIE.
7) Desarrollo de actividades conjuntas entre las autoridades de salud, desarrollo social, educación y trabajo para que junto con la empresa privada se adopten medidas de prevención y control de situaciones relacionadas con el desempeño social y laboral de las pacientes.
8) Creación de una comisión interinstitucional para el seguimiento de personas afectadas con la endometriosis, manteniéndolas informadas y aportando protección, solución y compañía a los problemas que padecen por la enfermedad.

¿Qué actividades se desarrollarán cada año para divulgar iniciativas en beneficio de las personas con endometriosis?

En el mes de marzo de cada año, designado como el mes de concientización de la endometriosis, y 14 de marzo de cada año, Día de la Endometriosis en Panamá, se desarrollarán actividades de divulgación y sostenibilidad de las iniciativas en favor de las personas afectadas con endometriosis, para lo cual se promoverá la coordinación y apoyo gubernamental de los medios de comunicación social, organizaciones no gubernamentales, sector educativo y de salud, la Asociación de Endometriosis y la población en general, así como la participación del sector educativo, personal del sector salud y las organizaciones comunitarias. Los colores representativos de la cinta emblemática de la campaña son el amarillo con pintas naranjas.

¿Qué protección y derechos laborales reconoce la ley?

Para los efectos de la ley, se reconoce la endometriosis como una enfermedad crónica definida en la Ley 59 de 2005. La trabajadora que padezca de la enfermedad podrá solicitar, previa certificación interdisciplinaria, los derechos establecidos en la Ley 59 de 2005, concretamente los siguientes:

a) Derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico.
b) Derecho a que su padecimiento no sea invocado como causal de despido.
c) Derecho a no ser discriminada, presionada o perseguida por su condición.
d) Derecho a no ser despedida o destituida de su puesto de trabajo sin causa justificada prevista en la ley.
e) Derecho a que se le paguen los salarios dejados de percibir desde su suspensión, despido o destitución, en caso de ser reintegrada.

¿Cuál es la institución responsable en la implementación de la ley?

El Ministerio de Salud es la institución responsable de promover la ley, la divulgación de la endometriosis, conducción y coordinación en la creación de los grupos o comisiones, en conjunto con la Caja de Seguro Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y el Ministerio de Desarrollo Social.

Buzón Ciudadano

Acceda al formulario para la presentación de quejas o consultas de la Secretaría de Asuntos Municipales haciendo clic aquí

Sección V. Hacia la descentralización

Un nuevo enfoque de participación ciudadana en Panamá

Bajo la rúbrica de Pacto por el Bicentenario “Cerrando Brechas”, el 26 de noviembre de 2020, el presidente de la República formalizó el lanzamiento de un diálogo nacional concertado e incluyente, orientado a debatir los temas esenciales que aquejan al país, particularmente tras la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, a través del cual se establezcan las bases de un Panamá mejor, más justo y más solidario.

Para hacer realidad este proyecto nacional, la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el apoyo de GovRight, pusieron a disposición del Gobierno de Panamá la metodología y una plataforma virtual que recogería el sentir de todos los ciudadanos que quisieran hacer aportes, propuestas, ideas o comentarios para lograr las transformaciones que requiere el país.

Según el director ejecutivo de GovRight, Tarik Nesh-Nash, este organismo trabaja “para apoyar a los países en la aplicación de un enfoque construido en el principio de gobernanza participativa y la utilización de la inteligencia colectiva de los ciudadanos y ciudadanas para el proceso de toma de decisiones” (PNUD, 2021).

Por su parte, PNUD Panamá es un programa del sistema de las Naciones Unidas que trabaja para promover un enfoque más inclusivo y participativo, de abajo hacia arriba y centrado en los ciudadanos, en un esfuerzo por cambiar los diálogos tradicionales en los que participan grupos limitados de actores en los procesos de toma de decisiones políticas.

Del apoyo brindado por GovRight, como organización comprometida con aumentar la colaboración significativa entre los ciudadanos y el gobierno, la cooperación brindada por PNUD Panamá y la apuesta decidida del Gobierno de Panamá, surgió Ágora, una plataforma digital diseñada para asegurar que los ciudadanos se involucren en el proceso de toma de decisiones políticas y sean parte del proceso de redefinición del contrato social del país, siguiendo un enfoque totalmente innovador de participación, en el que pueden libremente formular sus aportes, de manera individual y por grupos organizados.

El Pacto del Bicentenario “Cerrando Brechas” se dividió en dos grandes fases: “Panamá Propone” y “Panamá Decide”. En la primera fase, que culminó el 28 de febrero de 2021, se compilaron los aportes ciudadanos por medio de la plataforma digital Ágora. En la segunda, las comisiones temáticas regionales analizaron y debatieron los aportes desde una perspectiva regional y local, para establecer prioridades expresadas en propuestas, las cuales fueron revisadas por las comisiones temáticas nacionales en el marco de lineamientos de políticas públicas.

Desde su lanzamiento en noviembre de 2020 hasta febrero de 2021, la plataforma Ágora generó más de 175 mil aportes en once áreas temáticas relacionados con la agricultura (10 665), agua (26 077), ambiente (3034), cultura (2339), deporte (8368), economía (11 524), educación (25 837), Estado (13 138), inclusión (2734), infraestructura (38 496), salud (29 684 y otros (4026).

Del total de aportes, 29 596 correspondieron a la región de Panamá central (provincias de Veraguas, Herrera, Los Santos y Coclé); 72 332 a Panamá transístmica (provincias de Colón, Panamá y Panamá Oeste y distrito de San Miguelito); 26 987 a Panamá occidente (provincias de Chiriquí y Bocas del Toro y comarca Ngäbe Buglé); y 2879 a Panamá oriente (provincia de Darién y comarcas Guna Yala y Emberá-Wounaan).

Como base para la construcción del Pacto del Bicentenario "Cerrando Brechas", las comisiones temáticas nacionales generaron en total 187 acuerdos, de los cuales 26 se concretaron en las temáticas de agro y salud; 25 en las de cultura, inclusión e infraestructura; 16 en la de ambiente; 11 en la de educación; 10 en las de agua y Estado; 7 en la de deporte y 6 en la de economía.

La plataforma Ágora es un ejemplo de que, a pesar de la difícil situación generada como consecuencia del COVID-19, podemos encontrar en la tecnología herramientas que permitan hacer efectiva la participación de los ciudadanos, sin tener que acudir a los mecanismos tradicionales de diálogo y concertación. Empero, para que amplios sectores de la población puedan hacer sentir su voz en espacios tecnológicos de participación como este, es necesario que cerremos la brecha digital que todavía separa al Panamá urbano del Panamá rural.

Referencia bibliográfica

PNUD Panamá. (3 de febrero de 2021). PNUD *Panamá promueve un enfoque innovador de participación ciudadana*. https://www.pa.undp.org

Sección VI. Buenas prácticas

Eje de Empleabilidad Comunitaria

Entre las medidas para la recuperación de la economía y la generación de empleo que el Gobierno nacional anunció, se encuentra el "Eje de Empleabilidad Comunitaria" del Plan de Reactivación del Empleo "Panamá con Futuro", el cual consiste en emplear residentes de las comunidades en donde se desarrollen los proyectos de construcción de obras de infraestructura del Estado.

Para llevar a cabo esta medida, se crea, mediante la Resolución DM-049-2021 de 31 de marzo de 2021, el Comité Técnico Interinstitucional de Empleabilidad Comunitaria, presidido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, cuyo objetivo es dar seguimiento a los proyectos que formen parte de este proyecto.

Las funciones del Comité Técnico Interinstitucional son:

1) Identificar los proyectos gubernamentales de infraestructura donde se pueda aplicar el Eje de Empleabilidad Comunitaria.
2) Rendir informe sobre los avances de los proyectos gubernamentales que forman parte de este programa.
3) Garantizar que las empresas contratistas de obras de infraestructura del Estado cumplan con el porcentaje mínimo de trabajadores de las comunidades, requerido por el Eje de Empleabilidad Comunitaria.
4) Cualesquiera otras funciones necesarias para el desarrollo adecuado del programa.

República de Panamá
Ministerio Público
Procuraduría de la Administración

http://procuraduria-admon.gob.pa
invesjuridica@procuraduria-admon.gob.pa
Teléfono: 500-3248