



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de enero de 2023.
C-003-23

Señora
Jacqueline Probst
Ciudad.

Ref.: Manejo inadecuado de denuncias en materia de ética o deontología ante el Consejo Técnico de Salud y la Asociación de Enfermeras de Panamá.

Señora Probst:

Me refiero a su escrito de 28 de diciembre de 2022 presentado en esta Procuraduría el día 29 del mismo mes, a través de la cual eleva a este Despacho, una consulta en los siguientes términos:

“Sirva la presente para solicitar criterio sobre el manejo inadecuado de denuncias en materia de ética o deontológicas presentadas ante el Consejo Técnico de Salud, correspondientes en parte al Consejo Técnico de Salud y en parte al Colegio Médico y ante la Asociación de Enfermeras de Panamá... (sic)

1. Al Consejo Técnico de Salud se les presentó formalmente la denuncia, de conformidad a lo requerido, el 14 de octubre de 2021, sin que a la fecha tengamos información de ningún resultado. La denuncia ha sido reiterada al Consejo Técnico de Salud por tercera vez el día de hoy, misma que fuera reiterada en dos ocasiones anteriores mediante sendas notas calendadas 24 de mayo de 2022 y 24 de agosto de 2022, recibiendo respuesta que había sido referida al Consejo de Ética, Honor y Asuntos Legales del Colegio Médico de Panamá, mediante nota No. 846-CTSP/AL de fecha de 25 de noviembre de 2021... (sic)

2. ...

3. A la Asociación Nacional de Enfermeras se les remitió denuncia por faltas a la ética específicamente establecida en su Código Deontológico de velar por los derechos de los pacientes, como lo es el consentimiento libre e informado y la prescripción, incluso se solicitó investigar sobre la denuncia de vacunas vencidas que querían aplicar, sin embargo, pese a presentarles la constancia a la Dirección General de Salud Pública que no se estaba dando el consentimiento libre e informado, que resulta en incumplimiento de la Ley 68 de 20 de noviembre de 2003, no

admitieron la denuncia por considerar que es responsabilidad del MINSA establecer los lineamientos en el proceso de vacunación, haciendo caso omiso de la Ley 68 y de su código de Ética. (sic)

Nos interesa conocer su criterio en cuanto a este tipo de situaciones siendo muchísimos de los médicos y enfermeras servidores público y habiéndoles concedido el Estado la potestad de establecer su propio código de Ética o deontológico y aplicarlo. (sic)

Que solución podríamos vislumbrar a esta problemática en materia de faltas a la ética médica y deontológicas de las enfermeras? ...” (sic) (El resaltado y subrayado es nuestro)

Primeramente debemos manifestarle que, luego de una prolija lectura del contenido de su escrito, se observa que el mismo versa sobre el presunto manejo inadecuado de denuncias en materia de ética o deontología, presentadas ante el Consejo Técnico de Salud y la Asociación de Enfermeras de Panamá, destacándose dos (2) aspectos de importancia:

1. El Consejo Técnico de Salud, a través de la Nota No. 846-CTSP/AL de fecha de 25 de noviembre de 2021, emitió una respuesta en relación a la denuncia que fuese presentada ante dicho Consejo, remitiéndola al Consejo de Ética, Honor y Asuntos Legales del Colegio Médico de Panamá.
2. La no admisión de la denuncia presentada ante la Asociación Nacional de Enfermeras (*entidad no gubernamental*), por considerar dicha Asociación que es responsabilidad del Ministerio de Salud, establecer los lineamientos en el proceso de vacunación.

En atención a lo anterior, tengo a bien señalarle que el artículo 2 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, situación que no se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo que se solicita guarda relación con un análisis sobre la legalidad y alcance de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes, como es el caso de las actuaciones realizadas por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud y la Asociación Nacional de Enfermeras.

Aunado a ello, debo indicarle que de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, corresponde a esta Procuraduría servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, presupuestos que tampoco se ajustan a lo solicitado.

No obstante, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la referida Ley 38 de 2000, nos permitimos brindarle una respuesta orientativa, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos debemos señalar lo siguiente:

El artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, **tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.**

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008 señaló lo siguiente:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y por tanto, su aplicación es obligatoria.

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

“**ARTICULO 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas

autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. ...” (Lo subrayado y resaltado es nuestro)

A su vez el Artículo 97 del Código Judicial dispone que:

“**Art. 97.** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;

...” (Lo resaltado es nuestro)

Ahora bien, la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, existiendo pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en este sentido.

En este orden de ideas, podemos citar como referencia la Sentencia de dicha sala de 30 de diciembre de 2011, que al respecto señala lo siguiente:

“Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de


que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico."

(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266)."

Es por ello que, quien considere tener un interés legítimo, podrá presentar las acciones y recursos correspondientes, a fin que el posible acto emitido, sea declarado nulo por ser contrario a la Constitución y/o la Ley.

Bajo este escenario, no le es dable a esta Procuraduría en esta oportunidad, emitir un dictamen jurídico en los términos solicitados, teniendo en cuenta que ello constituiría un pronunciamiento prejudicial, que iría más allá de los límites que nos impone la Ley, en torno a materias que privativamente deberá atender la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en caso de que se interpongan las acciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-208-22