



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de mayo de 2022
Nota C-085-22

Mgtra.
Karol Vásquez
Presidenta del Colegio Nacional de Fonoaudiólogos
Ciudad.-

Ref.: Conocer si personal que no cuente con idoneidad profesional, pueden realizar pruebas de agudeza visual y auditiva.

Mgtra. Vásquez:

En cumplimiento de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones*”, damos formal respuesta a su nota calendada 07 de abril de 2022, la cual se refiere a: “*En el país actualmente se encuentran empresas constituidas realizando exámenes de visión y audición previo requisito para la obtención de la licencia de conducir.*”

Según explica en la referida nota: “*Nuestras profesiones actualmente convergen para la obtención del certificado de idoneidad en el Consejo Técnico de Salud...*” que tiene la misión principal de supervigilar y aprobar la revalidación hecha por la Universidad de Panamá de los títulos profesionales de su incumbencia y tendrá también el control de la práctica de las profesiones Médica y afines.

I. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Es el criterio de esta Procuraduría, que no pueden ejercer la Optometría, la Óptica como técnico profesional, la Fonoaudiología y Audiología (profesiones afines de la medicina) quienes no cuenten con el certificado de idoneidad profesional expedido por el Ministerio de Salud.

II. Análisis jurídico

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

Es importante en primera instancia indicarle que, la contestación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

- **Del principio de legalidad dentro de nuestro ordenamiento positivo:**

A. Marco constitucional, artículo 18:

“**Artículo 18.** Los particulares sólo son responsables antes las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal, artículo 34 de la Ley No.38 de 2,000:

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad....., garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menos cabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.....” (El subrayado es nuestro).

Este principio fundamental de Derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico, advierte que el mismo, constituye el fundamento en virtud del cual, todos los actos administrativos y todos los ciudadanos están sometidos a la ley; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia.

En este sentido, resulta necesario atender inicialmente, lo establecido en los artículos 108 y 197 de la Ley N° 66 de 10 de noviembre de 1947¹; artículos 2, 5 y 14 de la Ley N° 8 de 23 de enero de 1958² y, los artículos 4 y 5 de la Ley N° 34 de 9 de octubre de 1980³.

Las normas arriba citadas se refieren específicamente entre otras cosas, a la prohibición del ejercicio de la medicina y profesiones auxiliares, sin contar con la idoneidad profesional que la ley determina; e igualmente la falta de los requisitos para el ejercicio de la Optometría, la Óptica como técnico profesional, la Fonoaudiología y Técnico Audiometrista (Audiólogo) y, como profesiones afines de la medicina en el territorio de la República de Panamá. Es decir, que el incumplimiento de la referencia legal citada, prohíbe expresamente, el ejercicio de dichas profesiones. Veamos:

1. El Ministerio de Salud es la autoridad competente para “...*la supervisión y evaluación de todas las actividades que se realicen en el sector*”⁴...” funciones que ejerce a través del Consejo Técnico de Salud Pública⁵; ello en atención al artículo 108 del Código Sanitario,

¹ República de Panamá. ASAMBLEA NACIONAL. “Por la cual se aprueba el Código Sanitario”. Publicada en la Gaceta Oficial N° 10467 de 6 de diciembre de 1947.

² República de Panamá. ASAMBLEA NACIONAL. “Por la cual se reglamenta el ejercicio de la Optometría y de la Óptica en el territorio de la República”. Publicada en la Gaceta Oficial N° 13461 de 6 de febrero de 1958.

³ República de Panamá. ASAMBLEA NACIONAL. “Por la cual se reglamenta el ejercicio de las profesiones de Fonoaudiólogo, Terapeuta de Voz y Lenguaje, Técnico Audiometrista o Audiólogo, en todo el territorio nacional y se le da estabilidad”. Publicada en la Gaceta Oficial N° 19177 de 15 de octubre de 1980.

⁴ República de Panamá. JUNTA PROVISIONAL DE GOBIERNO. Decreto de Gabinete N° 1 de 15 de enero de 1969. “Por el cual se crea el Ministerio de Salud, se determina su estructura y funciones y se establecen las normas de integración y coordinación de las instituciones del sector salud”. Publicado en la Gaceta Oficial N° 16292 de 04 de febrero de 1969.

⁵ Ley N° 66 de 10 de noviembre de 1947. “Por la cual se aprueba el Código Sanitario”. Publicada en la Gaceta Oficial N° 10467 de 6 de diciembre de 1947.

que le establece competencia exclusiva: “...el control de la práctica de las profesiones médicas y afines...” desarrolladas en el Manual de Organización y Funciones⁶ de dicho Ministerio.

“*CONSEJO TÉCNICO DE SALUD PÚBLICA*”

FUNCIONES

01. Aprobar la idoneidad para el ejercicio de las profesiones médicas y afines, conexas y auxiliares en el territorio de la República.

02. Supervisar el ejercicio de las mencionadas profesiones.

...

.” (El subrayado es nuestro).

Se desprende con meridiana claridad que, respecto al tema objeto de su consulta, es una función privativa del Consejo Técnico de Salud (*del Minsa*) atender la aprobación de las idoneidades para el ejercicio de las profesiones médicas, afines, conexas y auxiliares el territorio nacional.

2. La Ley N° 66 de 10 de noviembre de 1947 (Código Sanitario) desarrolla varios presupuestos importantes en relación al tema consultado:

- a) En cuanto a la instancia responsable del control de la práctica de la profesión médica y afines, el artículo 108, establece que el Consejo Técnico de Salud: “...tendrá por misión principal supervigilar y aprobar la revalidación hecha por la Universidad de Panamá de los títulos profesionales de su incumbencia. Tendrá también el control de práctica de las profesiones médica y afines...”.
- b) En lo que respecta a la idoneidad, artículo 197, dispone que “Sólo podrán ejercer las profesiones de medicina, odontología, farmacia, veterinaria u obstetricia y las de optometrista, enfermera, osteópata, quiro-práctico, masajista, dietista, mecánico dental, etc., quienes posean diploma revalidado, según lo dispuesto en el artículo 108, e inscrito en el registro de profesiones médicas y afines de la Dirección General de Salud Pública. Es ilegal el ejercicio de la medicina o profesiones auxiliares por parte de quienes no llenaren dichos requisitos, y los cuales quedan sujetos a las sanciones de este código. No ejercerán ilegalmente la medicina o profesiones afines, los funcionarios técnicos auxiliares de salud pública, empleados de clínicas o instituciones privadas que actúen como ayudantes bajo el control de profesional revalidado responsable...” (El subrayado es nuestro).

Dos son los aspectos de importancia que se destacan de la norma citada:

⁶ República de Panamá. MINISTERIO DE SALUD. Resolución N° 372 de 7 de mayo de 2019, que instituye la Estructura Organizativa y adopta el Manual de Organización del Ministerio de Salud. Publicada en la Gaceta Oficial N° 28770-A de 9 de mayo 2019.

- Que solo podrán ejercer las profesiones de medicina, odontología, farmacia, veterinaria u obstetricia y las de optometrista entre otras, las personas que posean diplomas revalidados, al tenor del artículo 108 *ut supra*;
 - Que es ilegal el ejercicio de la medicina o profesiones auxiliares por parte de quienes no reúnan los requisitos que establezca la ley.
3. En este orden de ideas, dentro del contexto de la consulta, subyacen aspectos de importancia, como lo son, los requisitos que debe reunir todo profesional que aspire ejercer la Optometría y la Óptica, en la República de Panamá, tal como lo establece el artículo 2 de la Ley N° 8 de 23 de enero de 1958 que a continuación se detalla:
- a) “Para ejercer la Optometría se requiere: a) Ser panameño o casado con panameño o panameña de nacimiento, o tener hijos panameños de nacimiento. ... b) Poseer diploma que acredite haber cursado como alumno residente, los estudios correspondientes a la ciencia de la Optometría en un Colegio o Universidad debidamente acreditados...c) Haber aprobado los exámenes de revalidación del título ante la Junta Optometrista Examinadora...d) Haberse inscrito en el Libro de Registro de Profesionales Médicos y afines de la Dirección General de Salud Pública, a la cual compete extender el Certificado de Idoneidad correspondiente....”
 - b) Los requisitos para ejercer la Óptica como técnico profesional son establecidos en el artículo 5: “...se requieren los mismos requisitos establecidos en los incisos a) y c) del artículo 2° de esta ley previa presentación del título de Bachiller y del Diploma que acredite haber cursado por lo menos dos años de estudio en una escuela o colegio debidamente acreditado...”

Por último, el artículo 14 de la citada normativa, ordena exhibir la idoneidad en su Consultorio a los Optómetras y Ópticos, en los siguientes términos:

“Es obligación de todo Optometrista y de todo Óptico en ejercicio, exhibir a la vista del público en su consultorio, taller o laboratorio, los diplomas y títulos de idoneidad correspondientes.”

Así pues, para ejercer la profesión de optometría y óptica como técnico profesional, además de la obligatoriedad de poseer el diploma revalidado, el profesional deberá cumplir con la exigencia de exhibir y/o tener a la vista del público en su consultorio, los diplomas y títulos de idoneidad respectivos.

En cuanto a las profesiones de Fonoaudiología y Técnico Audiometrista (Audiólogo) los artículos 4 y 5 de la Ley N° 34 de 9 de octubre de 1980, establecen igualmente como requisito previo, contar con la idoneidad para el libre ejercicio, así como los requisitos que deben cumplirse ante el Ministerio de Salud (Consejo Técnico de Salud) para obtener la referida idoneidad:

- a) “El artículo 4 establece que: “A partir de la vigencia de la presente Ley, ninguna persona podrá ser nombrada como Fonoaudiólogo, Audiometrista (Audiólogo), ni ejercer funciones como tal en las

- instituciones privadas o del Estado, ya sean autónomas, semiautónomas, municipales, juntas o patronatos sin que hayan comprobado su idoneidad ante el Consejo Técnico de Salud.”
- b) Los requisitos que deben llenar los profesionales que pretendan ejercer la Fonoaudiología y la Audiología de acuerdo al artículo 5 son los siguientes: a. Ser panameño b. Poseer diploma de Fonoaudiología, Técnico en Audiometría (Audiología) expedido por una Universidad o escuela reconocida por el Ministerio de Educación y haber obtenido el mismo después de un período de estudios de no menor de tres (3) años
 - c) Presentar al Consejo Técnico de Salud los créditos académicos de la profesión respectiva y d. Presentar certificado de buena salud...”

III. Nuestra conclusión

Es el criterio de esta Procuraduría, que no pueden ejercer la Optometría, la Óptica como técnico profesional, la Fonoaudiología y Audiología (profesiones afines de la medicina) quienes no cuenten con el certificado de idoneidad profesional expedido por el Ministerio de Salud.

Aprovechamos la oportunidad para adjuntarle, copia de la Nota C-065-22 de 4 de mayo de 2022, por medio de la cual este Despacho absolvió un tema similar al consultado, y que le puede servir como referencia.

Esperamos de esta manera haberle ofrecido una respuesta objetiva sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la misma no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/go
C-059-22

C.c. **Dr. Santiago Peña Smith**-Presidente de ASOPTOPA

Adj: Nota C-065-22 de 4 de mayo de 2022