

**AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA  
COMPETENCIA (ACODECO)  
DIRECCIÓN NACIONAL DE LIBRE COMPETENCIA**

**INFORME RELATIVO A LOS SERVICIOS QUE PRESTAN LOS  
PROFESIONALES DE LA SALUD EN EL SECTOR PÚBLICO Y QUE  
SUPUESTAMENTE RECOMIENDAN TRATAMIENTO EN EL ÁREA PRIVADA**

**INFORME TÉCNICO**

-EXPEDIENTE N° AC-009-25 de 2 de septiembre de 2025

**Fecha del informe: 18 de noviembre de 2025**

**I. Antecedentes**

La Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO) recibió denuncia anónima en el mes de septiembre de 2025, sobre la preocupación de algunos pacientes, que reciben la atención por los servicios de salud, por parte de médicos en instituciones públicas de salud, que supuestamente recomiendan realicen el tratamiento, con ellos mismos, en el sector o área privada. Por lo anterior, la ACODECO de conformidad con el artículo 1 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 (en adelante Ley 45), tiene por objeto proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, erradicando las prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, para preservar el interés superior del consumidor, ha decidido analizar el ordenamiento jurídico sobre los servicios que prestan los médicos en el sector público que recomiendan tratamiento en el área privada en el que también participan, si la supuesta recomendación de algunos médicos pudieran afectar la libre competencia económica protegida por la Ley 45, con el objetivo de hacer abogacía de la competencia si se requiere, con el propósito de que mejoren las condiciones de competencia en cada mercado pertinente de atención médica afectado por la supuesta conducta.

**II. Marco Legal**

La Constitución Política de la República de Panamá (en adelante la Constitución), ha establecido unos principios, de obligatoria observación, señalando en su artículo 298 que: ***“El Estado velará por la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que garanticen estos principios”***.

En ese mismo orden de ideas, el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley 45 señala la obligación de las entidades públicas de resguardar esos principios constitucionales de libre competencia y libre concurrencia, al expresar que:

“**Artículo 3. Monopolios y actuaciones oficiales.** Esta Ley no se aplicará a las actividades económicas que la Constitución Política y las leyes reserven exclusivamente al Estado y no hayan sido otorgadas en concesión. En lo que no concierna a tales actividades económicas reservadas, las instituciones y dependencias del Estado y los municipios están obligados a acatar las disposiciones contenidas en la presente Ley.

**El Estado velará por que en sus decisiones y actos administrativos se resguarden los principios de libre competencia y libre concurrencia económica, señalados en esta Ley.** A tal efecto, todos los municipios, instituciones autónomas o semiautónomas e instituciones estatales en general podrán solicitar concepto a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, en adelante la Autoridad, cuando en el ámbito de sus decisiones se pueda afectar la libre competencia o la protección al consumidor...” (El resaltado es nuestro).

Respecto al concepto de libre competencia económica, el artículo 9 de la Ley 45, nos señala que:

*“Artículo 9. Libre competencia económica. Se entiende por libre competencia económica la participación de distintos agentes económicos en el mismo mercado pertinente, actuando sin restricciones ilícitas en el proceso de producción, compra, venta, fijación de precios y otras condiciones inherentes a su actividad económica.*

*Para los efectos de esta Ley, se considera un solo agente económico el conjunto de personas jurídicas de Derecho Privado que estén controladas por un mismo grupo económico.”*

Este principio de libre competencia económica, propugna por la existencia de mercados libres, y la defensa de las condiciones de competencia económica efectiva en el mercado, procurando que la rivalidad existente entre competidores actuales, o que pudiera existir de entrar un potencial competidor, no se vea menoscabada por la fijación de restricciones, limitaciones o prohibiciones que surjan al margen de la ley.

En este sentido, la libre competencia económica, constituye un principio de orden económico, que señala el camino por el que debe transitar la actuación de todo aquel que tome participación o influya de manera decisiva en la actividad económica; correspondiéndole al Estado, cumplir

su rol fiscalizador y garante, interponiendo sus buenos oficios para favorecer el proceso competitivo en los mercados, cuando este sea posible y deseable.

Por otro lado, la Constitución, en el capítulo 6, Salud, Seguridad Social y Asistencia Social contempla en el artículo 109, a la letra lo siguiente:

*“Artículo 109. Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social.”*

A su vez, la Ley N° 41 de 5 de agosto de 2002 (en adelante Ley 41) *“Que crea el Colegio Médico de Panamá y se le asignan funciones”*, Capítulo II Fines y Funciones, en sus artículos 6 y 7 expresan a letra lo siguiente:

*“Artículo 6. Son fines fundamentales del Colegio Médico de Panamá:*

- 1.
2. *Promover la honestidad, la eficiencia técnica y el mantenimiento de la ética en el ejercicio de la profesión médica.*
3. ...
4. *Vigilar el correcto ejercicio de la profesión médica y denunciar ante las autoridades competentes el ejercicio ilegal.*
5. ***Vigilar y sancionar disciplinariamente la contravención de las normas éticas por los profesionales idóneos de la Medicina, de conformidad con lo previsto en esta Ley, su reglamento y el Código de Ética, según corresponda.***
6. *Colaborar y asesorar al Estado en el cumplimiento de sus funciones públicas, en bien de la salud de la población panameña.*
7. ...
8. ...
9. ...
10. ...
11. (...)” *(El resaltado es nuestro).*

*“Artículo 7. El Colegio Médico de Panamá tendrá las siguientes funciones:*

1. ...
2. ...
3. ...

- 4
4. ...
  5. ...
  6. ***Vigilar y contribuir con el ejercicio lícito, humanitario y ético de la Medicina.***
  7. *Aplicar las medidas disciplinarias pertinentes a todos los médicos y médicas por contravenciones al Código de Ética.*
  8. *Proteger y defender el libre ejercicio de la profesión médica.*
  9. ...
  10. ...
  11. ...
  12. ...
  13. ...” (El resaltado es nuestro)

El Decreto Ejecutivo N°279 de 28 de julio de 2004 “Que Reglamenta la Ley 41 de 5 de agosto de 2002, Que crea el Colegio Médico de Panamá y le asigna funciones”, Capítulo II De los Fines y Funciones, en su artículo 17 señala lo siguiente:

*“Artículo 17. Para llevar a cabo sus fines y funciones, consignados en los artículos 6 y 7 de la Ley 41 de 5 de agosto de 2002, el Colegio Médico de Panamá podrá:*

- 1...
- 2...
- 3...
- 4...
- 5.
- 6...
- 7... *Investigar las actuaciones de algún colegiado o colegiada, en contra de la integridad, estabilidad o funcionamiento del Colegio, los miembros de sus órganos gobierno o de los demás colegiados, así como aplicar las sanciones correspondientes.*
- 8....
- 9...
- 10 (...)”

De igual manera, la Gaceta Oficial Digital No. 29843-A, miércoles 9 de agosto de 2023, Código de Ética Médica, Colegio Médico de Panamá, plantea en los artículos 2, 5 y 59 lo siguiente:

*“Artículo 2. Las reglas de Ética Profesional y Deontológica señaladas en este Código son un referente para todos los médicos de*

la República de Panamá, sea cual fuere su condición o estatus profesional, afiliados o no al Colegio Médico de Panamá.”

**“Artículo 5. Declaración de principios:**

- a.
- b.
- c.
- d.

**e. Los profesionales de la medicina deben respetar escrupulosamente a las personas y todos sus derechos por encima de cualquier otro interés. Jamás podrán emplear sus conocimientos, ni siquiera de una forma indirecta, en ninguna actividad que suponga la conculcación de los derechos humanos, la manipulación de las conciencias, la represión física o psíquica de las personas o el desprecio de su dignidad.**

**f. El médico debe someterse siempre al Código de Ética del Colegio Médico y siempre actuará con profesionalismo, sin someterse a intereses ajenos a su misión, sea cual sea la forma como ejerza la medicina o la institución en la que lo haga.”**

**“Artículo 59.**

**El médico no aprovechará su vinculación con una institución pública para inducir al paciente a que utilice sus servicios en el ejercicio privado de su profesión.”** (El resaltado es nuestro)

De igual manera, la Asociación Odontológica Panameña (en adelante AOP) cuenta con un Código de Ética que en su preámbulo, entre otras cosas, expresa que la Asociación puede contar con un instrumento efectivo que permite una justa evaluación ética de la conducta del odontólogo por parte de sus propios colegas y aún por las entidades gubernamentales pertinentes. A la vez el código permite guiar de modo eficaz a los nuevos profesionales en materia de ética. El Código de Ética de la AOP<sup>1</sup> en el capítulo IV, Relación del Odontólogo con las Instituciones, en el artículo 53, menciona lo siguiente:

**“Artículo 53. El/a odontólogo/a no aprovechará su vinculación con una institución para inducir al paciente a que utilice sus servicios en el ejercicio privado de su profesión”**

Sobre la abogacía de la competencia, esta tiene su fundamento en el artículo 86 de la Ley 45, que es del siguiente tenor:

---

<sup>1</sup> <https://aopan.org/new/estatutos-y-reglamentos/>

*“Artículo 86. Funciones de la Autoridad. La Autoridad tendrá las siguientes funciones y atribuciones:*

...

*5. Realizar abogacía de la libre competencia ante los agentes económicos, asociaciones, instituciones educativas, entidades sin fines de lucro, organizaciones de la sociedad civil y la Administración Pública, a través de la cual podrá recomendar, mediante informes técnicos-jurídicos, la adopción o modificación de cualquier trámite o requisito propio de algún sector de la economía nacional o realizar estudios a fin de promover y fortalecer la competencia en el mercado.”*

### **III. Abogacía de la Competencia**

Al realizar un análisis del artículo 59 del Código de Ética Médica del Colegio Médico de Panamá, se observa que este artículo establece claramente que el médico no aprovechará su vinculación con una institución pública para inducir al paciente a que utilice sus servicios en el ejercicio privado de su profesión. Al respecto la DNLC considera que un médico que trabaje tanto en el sector público y privado y utilice su vinculación con la institución pública donde trabaja para inducir al paciente a utilizar sus servicios en el ejercicio privado de su profesión, tendría al menos una ventaja competitiva, sobre otros médicos que solo trabajan en el sector privado.

Por otro lado, es importante mencionar que el artículo 6, numeral 5 de la Ley 41 establece que el Colegio Médico de Panamá tiene entre sus fines fundamentales vigilar y sancionar disciplinariamente la contravención de las normas éticas por los profesionales idóneos de la Medicina. Basado en estas normas, recomendamos al Colegio Médico de Panamá y a la AOP que haga un llamado a los profesionales de la salud sobre la importancia de cumplir con lo dispuesto en el artículo 59 del Código de Ética y los odontólogos al artículo 53 del Código de Ética de la AOP, que se adviertan sobre las posibles conductas que además pueden ir en detrimento de la libre competencia económica que propugna por la existencia de mercados libres y la defensa de las condiciones de competencia económica efectiva en el mercado, procurando que la rivalidad existente entre competidores actuales, o que pudiera existir de entrar un potencial competidor, no se vea menoscabada por conductas posiblemente no éticas por parte de médicos que prestan el servicio en el sector público y aprovechan para recomendar tratamiento en el áreas privada en la que también participan.

Podemos entender, que la decisión individual del paciente (consumidor), le permite la libertad por elegir, sobre el tipo de servicio de salud a requerir, así sea público o privado. En el caso analizado, el factor predominante que como individuo tiene, estaría relacionado

específicamente a los aspectos de tarifa o precios por el servicio de salud, pudiendo verse en primera instancia, que su opción inicial es el servicio de salud pública. Resulta importante connotar, que la posible influencia por parte del especialista o médico tratante, es una situación que está más relacionada con las normas éticas o morales que debe tener cada profesional idóneo de la medicina en su actuar, que a los temas de la libre competencia económica, pero que finalmente dependerá de la decisión individual del paciente (libertad en elegir), en asumir un costo o precio adicional o seguir recibiendo el servicio de atención médica en el sector público.

Igualmente, existen otras posibles variables, relacionadas a la atención de salud, respecto a tratamientos, pruebas o exámenes, que pueden ser motivos de atención fuera del área pública, pudiendo ser un caso de tecnología que no tiene el hospital público, o dicho equipo o tecnología está dañada o en reparación, o no tiene reactivos para realizar dicho tratamiento o exámenes o pruebas, entre otras que se pueden mencionar, es decir, es un universo de variables posibles las que puedan determinar finalmente la decisión del médico tratante, entre lo ético y moral y lo oportuno, y la decisión del paciente que finalmente elige según su preferencia, necesidades o capacidad económica.

#### IV. Conclusiones

Del análisis realizado, se concluye que existen múltiples variables que la relacionan lo denunciado más a una un tema de ética y moral de la profesión médica, que a un tema contrario a las normas sobre libre competencia en la Ley 45.

#### V. Recomendaciones

Por lo anterior, resulta viable y además oportuno recomendar, a las organizaciones profesionales, como el Colegio Médico de Panamá, la AOP y entidades de salud relacionadas con el caso (MINSA y CSS) a fin de alertar sobre la situación antes planteada.

Este despacho recomienda realizar abogacía de la competencia ante el Colegio Médico de Panamá para que en el ejercicio de sus fines fundamentales de *vigilar y sancionar disciplinariamente la contravención de las normas éticas por los profesionales idóneos de la Medicina, de conformidad con lo previsto en la Ley, reglamento y el Código de Ética*, se haga un llamado y se promueva el fiel cumplimiento por parte de los profesionales de la medicina con lo dispuesto en el artículo 59 del Código de Ética; también a la AOP para que se promueva el cumplimiento del artículo 53 del Código de Ética de dicha asociación; y que además se haga docencia sobre la afectación que se pudiera dar en detrimento de la libre competencia económica que propugna por la existencia de mercados libres y la defensa de las condiciones de competencia económica efectiva en el mercado, procurando que la rivalidad

existente entre competidores actuales, o que pudiera existir de entrar un potencial competidor, no se vea menoscabada por conductas al margen de la ley que vela la libre competencia económica en Panamá.

Invitar al Colegio Médico de Panamá y a la AOP, a trabajar de forma conjunta con la DNLC para facilitar la potestad de solicitar concepto a la **ACODECO**, cuando observen que las decisiones de sus agremiados puedan afectar la libre competencia económica en los mercados pertinentes de prestación de servicios médicos correspondientes.