



*República de Panamá*  
*Presidencia*

Panamá, 14 de marzo de 2024  
Nota No. DS-003-2024

Honorable diputado  
**Jaime E. Vargas Centella**  
Presidente de la Asamblea Nacional  
E. S. D.



Señor diputado presidente:

Me dirijo a usted, actuando en ejercicio de la facultad que me confiere el numeral 6 del artículo 183 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el párrafo primero del artículo 169 del mismo Texto Fundamental, en ocasión de devolver a esa augusta Cámara, sin haber sido sancionado, el Proyecto de Ley 467 de 2020 **Que dicta las normas legales de concientización sobre el abordaje integral e interdisciplinario de los trastornos del espectro autista**; decisión que he adoptado luego del análisis de las opiniones recibidas del Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación, el Instituto Panameño de Habilitación Especial y la Secretaría Nacional de Discapacidad, durante el periodo que la Constitución Política me concede para su examen, de las cuales surgen reparos que me permiten objetar de manera parcial, por razones de inconveniencia, sus artículos 3 y 13, en los términos que a continuación paso a expresar.

**A. Consideraciones preliminares**

No es la primera vez que mediante una ley se procura que el Estado enfoque su atención en grupos humanos con padecimientos, condiciones o situaciones específicas que ameritan un tratamiento especial. Así, en este quinquenio he sancionado la Ley 169<sup>1</sup>, que declara la tuberculosis como un problema de salud pública y de interés nacional; la Ley 174<sup>2</sup>, que declara de interés nacional las acciones del abordaje integral oportuno de las conductas de riesgo suicida; la Ley 210<sup>3</sup> que contiene disposiciones dirigidas a la protección de las personas que padecen albinismo; la Ley 213<sup>4</sup>, para la orientación diagnóstica y la prevención

<sup>1</sup> Que establece el marco jurídico para el control y la prevención de la tuberculosis en la República de Panamá. Gaceta Oficial 29138-C.

<sup>2</sup> Que establece el marco jurídico del abordaje integral de las conductas de riesgo suicida. Gaceta Oficial 29147.

<sup>3</sup> Que declara el 13 de junio de cada año Día Nacional de Sensibilización sobre el Albinismo, adopta medidas preventivas y dicta otras disposiciones. Gaceta Oficial 29273-A.

<sup>4</sup> Que dicta medidas para el abordaje integral de la endometriosis y normas de protección laboral. Gaceta Oficial 29274-B.

de complicaciones físicas, emocionales y sociales en las mujeres que tienen la condición de endometriosis; la Ley 322<sup>5</sup>, que contiene un marco regulatorio para las personas que padecen psoriasis; la Ley 345<sup>6</sup>, que introdujo actualizaciones importantes a la Ley 28 de 2014, para la atención integral de las personas que padecen enfermedades raras, poco frecuentes y huérfanas; la Ley 364<sup>7</sup>, que establece medidas para el respeto a la dignidad, la no discriminación y el tratamiento de aquellas con padecimientos mentales, conductuales y del neurodesarrollo; y la Ley 370<sup>8</sup> para garantizar la atención integral de las personas que padecen enfermedades, trastornos y condiciones adquiridas y heredadas de la piel.

Si se observa, todas estas leyes tienen como denominador común la creación de un marco jurídico especializado de atención por parte del Estado, dirigido a un determinado segmento de la población, que incluye la protección de sus derechos, su inclusión en el ámbito social, laboral o educativo, su no discriminación, campañas de sensibilización y capacitación, y acciones concretas para la detección temprana, la rehabilitación o el tratamiento efectivo. Además, he de destacar que, en la mayoría de los instrumentos legales citados, la participación de la Secretaría Nacional de Discapacidad es un elemento clave, pues, bajo determinadas circunstancias, tales condiciones, padecimientos, trastornos o enfermedades pueden generar algún nivel de discapacidad, que es la razón que nos lleva a la ponderación del contenido dispositivo del Proyecto de Ley 467.

En este sentido, debo indicar que comprendo y comparto el espíritu que animó al legislador para establecer a través de esta iniciativa de ley, un marco legal dirigido a la población que pueda presentar un trastorno del espectro autista, que afecta significativamente el grupo etario de niños y adolescentes, con el propósito de mejorar el desarrollo normativo ya establecido en la Ley 68<sup>9</sup> de 2012 y en el Decreto Ejecutivo No.282<sup>10</sup> de 2011. Las estadísticas globales recabadas por la Organización Mundial de la Salud<sup>11</sup> muestran que uno de cada cien niños presenta un trastorno del espectro autista y Panamá no escapa a esta realidad, pues existe evidencia científica que respalda la presencia de este trastorno en niños y adolescentes panameños, con una prevalencia en el sexo masculino, conforme aparece publicado en el Compendio Estadístico<sup>12</sup> del Instituto Panameño de Habilitación Especial.

De igual modo, observo que, a nivel internacional, las investigaciones y demás corrientes doctrinales relacionadas con el estudio del autismo, varían respecto a su descripción, causas, diagnóstico y abordaje, de lo que resulta que hoy día sea calificado más ampliamente como un trastorno del espectro autista o TEA. La Organización Mundial de la Salud señala que los trastornos del espectro autista son un grupo de afecciones diversas que se caracterizan “...por

<sup>5</sup> Que declara interés nacional la atención médica, investigación y capacitación profesional en la detección temprana, diagnóstico y tratamiento integral de la psoriasis. Gaceta Oficial 29610-B.

<sup>6</sup> Que modifica artículos de la ley 28 de 2014, Que garantiza la protección social a la población que padece enfermedades raras, poco frecuentes y huérfanas. Gaceta Oficial 29668-B.

<sup>7</sup> Que desarrolla el derecho humano a la salud mental y garantiza su cobertura nacional.

<sup>8</sup> Que declara de interés nacional las enfermedades, trastornos y condiciones adquiridas y heredadas de la piel y sus anexos. Gaceta Oficial 29717-D.

<sup>9</sup> Que crea y organiza el Centro Ann Sullivan Panamá. Gaceta Oficial 27141-A.

<sup>10</sup> Por el cual se establece el mes del autismo y se toman medidas relacionadas a esta condición. Gaceta Oficial 26757-B.

<sup>11</sup> <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/autism-spectrum-disorders>

<sup>12</sup> <https://www.iphe.gob.pa/storage/documentos/68780/compendio-estadistico-iphe-2022-1687356918.pdf>

*algún grado de dificultad en la interacción social y la comunicación. Otras características que presentan son patrones atípicos de actividad y comportamiento; por ejemplo, dificultad para pasar de una actividad a la otra, gran atención a los detalles y reacciones poco habituales a las sensaciones”<sup>13</sup>.*

En relación con lo anterior, este organismo señala lo siguiente y destaco: *“Las capacidades y las necesidades de las personas con autismo varían y pueden evolucionar con el tiempo. Aunque algunas personas con autismo pueden vivir de manera independiente, hay otras con discapacidades graves que necesitan constante atención y apoyo durante toda su vida”<sup>14</sup>.*

Siendo así, generalmente se ha aceptado que los trastornos del espectro autista son una condición de la persona no una enfermedad, puesto que no tiene cura. Sin embargo, hay divergencias respecto a si consiste o no en una discapacidad. El dilema parte de la existencia de dos modelos conceptuales. El modelo médico que ve la discapacidad como un problema de la persona, causado por una enfermedad o un trauma, de ahí que la persona se considere “vulnerable”, y el modelo social, donde la discapacidad no es un atributo de la persona, sino un conjunto de condiciones causadas por el entorno. *“Desde esta visión, más que ser “vulnerable” se es “vulnerado” por el entorno y el contexto, por la falta de apoyos y ajustes razonables, por la ausencia de una cultura de comprensión, empatía y respeto”<sup>15</sup>.*

En un artículo<sup>16</sup> redactado por una organización no gubernamental de España, se señala que en dicho país el modelo médico alguna vez consideró que el autismo y la discapacidad intelectual eran inseparables. Afirma tal artículo, que en los años ochenta se pensaba que hasta el 69% de los niños autistas tenían discapacidad intelectual o retrasos en el desarrollo, lo que se conocía entonces como retraso mental. Para el 2014, la cifra de diagnóstico dual, con retraso mental ahora llamado discapacidad intelectual, se había reducido al 30%, con un coeficiente intelectual de 71 a 85. Según se indica, esta caída en los diagnósticos de la discapacidad intelectual en el autismo podría deberse a que las pruebas de coeficiente intelectual para niños autistas han mejorado, pues en términos de comunicación, tales pruebas se han adaptado para hacerlas comprensibles dentro el lenguaje y el contexto de una persona con autismo.

En resumen, la información disponible indica que el autismo se desarrolla y condiciona de manera diferente en cada individuo, de manera que hoy día se haga referencia a denominado espectro del autismo, dentro del cual podríamos encontrar a personas con grados severos o con grados más leves de autismo. Para responder a la pregunta si este trastorno conlleva directamente una discapacidad, es necesario determinar el grado de discapacidad de cada persona, sabiendo que ésta puede ser mental, intelectual o física, para lo cual resulta necesario llevar a cabo una valoración específica que analice las necesidades educativas, sanitarias, sociales, laborales, de autonomía, etc., tanto de la persona como de su entorno, lo que lleva a mostrarme en desacuerdo con el contenido de los artículos 3 y 13 del Proyecto de Ley 467.

---

<sup>13</sup> <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/autism-spectrum-disorders>

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> <https://iluminemos.org/autismo-es-una-discapacidad-o-no/>

<sup>16</sup> Discapacidad y autismo. Fundación ConectaTEA.

<https://www.fundacionconectea.org/2022/12/03/discapacidad-y-autismo/>

## **B. De la objeción parcial, por razones de inconveniencia**

### **1. Se objeta, por inconveniente, el artículo 3 del Proyecto de Ley 467, que lee así:**

**Artículo 3. Discapacidad para efectos de la ley.** Los trastornos del espectro autista **se consideran como una discapacidad para los efectos de la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, y la Ley 134 de 2013, Que establece equiparación económica para las personas con discapacidad, y su reglamentación.**

\* El texto resaltado es nuestro.

La Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, declara de interés social el garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos, deberes y libertades fundamentales de las personas con discapacidad y sus familias, mediante la adopción de medidas de inclusión e integración, de acción afirmativa y ajustes razonables, en igualdad de condiciones y calidad de vida. En el numeral 9 de su artículo 3, dicha ley define discapacidad como una *“condición en la que una persona presenta deficiencia física, mental, intelectual y sensorial ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”*.

En la citada excerta legal no existe una distinción, exclusión o restricción, independiente de la condición que presente la persona, y que pueda ser considerada autónomamente como discapacidad, sin un diagnóstico previo que así lo establezca. Por lo tanto, si lo que se pretende establecer en el artículo 3 del Proyecto de Ley 467, es calificar como discapaces a todas las personas con algún trastorno del espectro autista, a mi juicio, no solo se incurre en un error de enfoque, sino que además, se incide negativamente en la percepción de la población respecto a estas personas, porque pareciera que se establece un privilegio a su favor, al otorgarles esa condición de modo directo mediante la ley, mientras que otras personas forzosamente han de cumplir con los requerimientos que establece la Ley 42 de 1999 para ser calificadas como discapaces.

Por lo que atañe a la Ley 134 de 2013, Que establece equiparación económica para las personas con discapacidad, y a la que particularmente se refiere el artículo 3 de esta propuesta de ley, también resulta inconveniente, según explico a renglón seguido.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 2 y 3 de esta la ley, la Secretaría Nacional de Discapacidad es la entidad que certificará a las personas con discapacidad, para que puedan tener acceso a la equiparación económica que reconoce este instrumento legal. Veamos:

**Artículo 2.** Todas las personas con discapacidad que se encuentren debidamente certificadas por la Secretaría Nacional de Discapacidad dentro del territorio nacional, sean panameñas, residentes permanentes, residentes temporales o no residentes, tendrán derecho a los siguientes beneficios:

1. ...

**Artículo 3.** La Secretaría Nacional de Discapacidad establecerá los mecanismos técnicos y legales para expedir el certificado de discapacidad, a fin de poder acceder a la equiparación económica que se reconoce en la presente ley.

Para los fines de esta opinión, también resulta pertinente mencionar lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No.59 de 31 de diciembre de 2016, que reglamenta la referida Ley 134 de 2013, que lee así:

**Artículo 2.** El certificado de discapacidad será emitido por la Dirección Nacional de Certificaciones de la Secretaría Nacional de Discapacidad, a todas las personas nacionales y extranjeras con discapacidad, legalmente establecidos en el país, que de manera voluntaria así lo soliciten y cumplan con los requisitos exigidos por esta Dirección, atendiendo a las normas establecidas en el Decreto Ejecutivo No.36 de 11 de abril de 2014, que dicta el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad, modificado por el Decreto Ejecutivo No.74 de 14 de abril de 2015.

El Decreto Ejecutivo No.36 de 2014, al que alude la norma citada, fue recientemente derogado por el Decreto Ejecutivo No. 1 del 1 de febrero de 2024, Que aprueba el Procedimiento de Conformación y Funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los Baremos Nacionales; y el Procedimiento para la Evaluación, Valoración y Certificación de Discapacidad. Respecto a la certificación de discapacidad, este Decreto Ejecutivo señala lo siguiente:

**Artículo 3.** La certificación de la discapacidad es el acto administrativo mediante el cual la SENADIS acredita que una persona tiene discapacidad, ya sea física, sensorial (auditiva y visual), psicosocial (mental), intelectual o visceral; de conformidad con los parámetros y pautas establecidas en los baremos nacionales, los criterios y procedimientos legalmente establecidos.

**Artículo 4.** La certificación de discapacidad se hará a partir de la condición de salud de la persona, se expedirá de acuerdo con la evaluación del perfil de funcionamiento, que se hará según las pautas, parámetros y criterios definidos en la presente reglamentación.

Como se desprende de la lectura de las normas reproducidas, ya existe un procedimiento que debe cumplirse para identificar y acreditar la discapacidad de una persona, a fin de que pueda acceder a los beneficios establecidos en la Ley 134 de 2013; empero, el artículo 3 del Proyecto de Ley 467 desconoce lo ordenado en las leyes ya citadas y el rol preponderante que juega la Secretaría Nacional de Discapacidad en este proceso.

2. Se objeta, por inconveniente, el artículo 13 del Proyecto de Ley 467, que lee así:

**Artículo 13.** Equipos, metodologías e insumos para la detección y tratamiento del trastorno del espectro autista. El Estado garantizará que todos los establecimientos de salud del Ministerio de Salud y de la Caja de Seguro Social cuenten con los equipos, metodologías e insumos para la detección y tratamiento oportuno para la atención de las

**personas que padezcan o puedan padecer de trastornos del espectro autista o condiciones neurológicas similares;** a su vez, determinará las prestaciones necesarias para el abordaje integral e interdisciplinario en las personas que presentan trastornos del espectro autista, que se actualizarán cada vez que el avance de la ciencia lo amerite.

\* El texto resaltado es nuestro.

Lo anteriormente expresado, me permite concluir que el artículo 13 del Proyecto de Ley 467 es inconveniente en su redacción, al hacer referencia a “...*las personas que padezcan o puedan padecer de trastornos del espectro autista o condiciones neurológicas similares;*...”, cuando en realidad debe hacer alusión a “las personas que presentan trastorno del espectro autista o puedan presentar condiciones de neurodesarrollo similares”, habida cuenta que el autismo o espectro autista es una condición, mas no una enfermedad o padecimiento que pueda curarse.

### C. Conclusiones

Revisando lo legislado en otras latitudes con respecto al tema que ocupa nuestra atención, encuentro que Chile aprobó en marzo del año pasado la Ley 21545<sup>17</sup>, que establece la promoción de la inclusión, la atención integral y la protección de los derechos de las personas con trastorno del espectro autista. Al revisar sus disposiciones, traigo a colación lo que se establece en su artículo 2, cuya transcripción me permito presentar aquí, en la parte que interesa:

**Artículo 2.** – Conceptos. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

a) **Personas con trastorno del espectro autista.** Se entenderá por personas con trastorno del espectro autista a aquellas que presentan una diferencia o diversidad en el neurodesarrollo típico, que se manifiesta en dificultades significativas en la iniciación, reciprocidad y mantención de la interacción y comunicación social al interactuar con los diferentes entornos, así como también en conductas o intereses restrictivos o repetitivos. **El espectro de dificultad significativa en estas áreas es amplio y varía en cada persona.**

El trastorno del espectro autista corresponde a una condición del neurodesarrollo, por lo que **deberá contar con un diagnóstico.**

**Estas características constituyen algún grado de discapacidad cuando generan un impacto funcional significativo en la persona a nivel familiar, social, educativo, ocupacional o de otras áreas y que, al interactuar con diversas barreras presentes en el entorno, impida o restrinja su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás, lo que deberá ser calificado y certificado conforme a lo dispuesto en la Ley No.20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad.**

b) ...

\*El texto resaltado es nuestro.

<sup>17</sup> Chile. Ley 21545 de 10 de marzo de 2023. Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile; <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1190123>

De la lectura del texto transcrito, es interesante destacar que en Chile el marco legal establecido para el abordaje integral del trastorno del espectro autista inicia describiendo que se trata de una dificultad en la iniciación, reciprocidad y mantención de la interacción, y la comunicación social; por tanto, no guarda relación directa con la capacidad cognitiva de la persona. Además, es una condición del neurodesarrollo, por lo que debe contar con un diagnóstico previo. Tampoco es considerada una discapacidad per sé, pero puede constituir algún grado de discapacidad cuando genera un impacto funcional significativo en la persona que impide o restringe su participación plena y en igualdad de condiciones con las demás. Finalmente, si el caso concreto lo amerita, la calificación de discapacidad la extiende el Estado conforme a la legislación que regula la materia.

A manera de complemento de lo ya señalado en este apartado, debo indicar que al repasar el trámite dado por la Asamblea Nacional al Proyecto de Ley 467, pudiera arribarse a la conclusión de que la atención del legislador se centró principalmente en aspectos formales, pues se llevó a cabo un esfuerzo para fusionar, en un solo texto, su contenido dispositivo con el del Proyecto de Ley 946; sin embargo, en los debates respectivos estuvo ausente la Secretaría Nacional de Discapacidad, lo que hace notoria la falta de profundidad en la discusión de los aspectos que he abordado.

Finalmente, quiero expresar que confío en que mi postura frente a este Proyecto de Ley es compartida por la mayoría de los profesionales de la salud comprometidos en la atención de los trastornos del espectro autista, cuyos síntomas se manifiestan como una dificultad del individuo para la interacción y la comunicación social con otras personas y con su entorno, y dependiendo del grado en cada caso concreto, pueden o no ser considerados una discapacidad, lo que me conduce al convencimiento de que también hay personas con autismo capaces de llevar una vida plena y, en igualdad de condiciones con el resto, aportar al crecimiento económico, social, cultural e intelectual de este país.

En atención a las consideraciones anteriormente expresadas, estimo pertinente objetar parcialmente por inconveniente, el Proyecto de Ley 467 de 2020 **Que dicta las normas legales de concientización sobre el abordaje integral e interdisciplinario de los trastornos del espectro autista**, por lo que, en ejercicio de mis facultades constitucionales, lo devuelvo a la Asamblea Nacional con la finalidad de que sus miembros procedan a la consideración y análisis de esta objeción.

Reciba honorable diputado presidente, las muestras de mi consideración y estima.

Atentamente,



**Laurentino Cortizo Cohen**  
Presidente de la República