

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1713

Panamá, 12 de octubre de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

**Se alega cosa juzgada.**

**Expediente: 1200942021.**

El licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, actuando en nombre y representación de la **Asociación Panameña de Estadísticos de Salud (APES)**, solicita que se declaren nulos por ilegales, los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, publicado en la Gaceta Oficial 82783-B.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudimos ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Cuestión Previa**

Como elemento previo, este Despacho observa que el licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, ha presentado ante la secretaría de la Sala Tercera dos (2) demandas de Nulidad, adicionales a la que nos ocupa, ambas en nombre y representación de la Asociación Nacional de Practicantes, Auxiliares y Técnicos de Enfermería (ANPATE), en las que solicita igualmente, la declaratoria de nulidad de los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, publicado en la Gaceta Oficial 82783-B; las cuales han sido admitidas e identificadas por el Tribunal bajo los **números de expedientes 918-19 y 1206032021**.

En ese sentido, y en lo concerniente al expediente 918-19, debemos señalar que mediante la Sentencia de diecisiete (17) de agosto de dos mil veintidós (2022), la Sala

Tercera se pronunció en cuanto a la causa a pedir, calificando la legalidad de los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019, que también constituyen el acto acusado en este proceso, tal y como lo explicaremos en el desarrollo del proyecto.

## II. Antecedentes.

De las constancias que reposan en el expediente judicial, se advierte que el 9 de diciembre de 2021, el licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, actuando en nombre y representación de la **Asociación Panameña de Estadísticos de Salud (APES)**, presentó ante la Secretaría de la Sala Tercera, una demanda de Nulidad, en que solicita que se declaren nulos por ilegales los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, publicado en la Gaceta Oficial 82783-B, la cual sustentó, entre otras consideraciones, lo siguiente:

“ ...

**SEGUNDO:** Si bien el Decreto Ejecutivo No. 178, de 27 de mayo de 2019, aparenta regular de forma adecuada algunos aspectos del tema, los artículos 9, 23, 29 y 31 del mismo evidencian una contradicción con normas existentes en materia de equiparación de derechos para los profesionales y técnicos de la salud y generan tramos de divisionismo entre las clases ocupacionales que derivan en situaciones de discriminación.

**TERCERO:** El artículo 9 del Decreto Ejecutivo No. 178, de 27 de mayo de 2019, establece que cuando se trate de instalaciones de salud, u otras instituciones del Estado, la decisión de seleccionar el área de servicios en que se realizaran los turnos y el horario en que efectuarán los mismos, es competencia del Jefe de la Disciplina Profesional, solicitar y justificar la necesidad de los turnos y con el visto bueno de la Dirección de Provisión de Servicios del Ministerio de Salud, o la Dirección Ejecutiva de Servicios y Prestaciones en Salud de la Caja de Seguro Social, Director de la Institución de Salud (Patronato), o el ente competente respectivo.

...

En cuanto al concepto de ‘**Jefe de la Disciplina Profesional**’, esbozado en el Decreto Ejecutivo No. 178, de 27 de mayo de 2019, mantenemos plena seguridad de que el mismo no está contemplado dentro de la estructura ni los Manuales Descriptivos de Cargos existentes y aprobados en el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y los Patronatos de Salud, pues en el Estado, en todas sus instalaciones de salud, lo que rige en sus manuales de cargos es la figura del Jefe de Departamento y no del Jefe de la Disciplina Profesional como aparece en este Decreto Ejecutivo, el cual riñe con la normativa existente.

...” (La negrita es de la cita) (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

En ese sentido, debemos señalar que a través de la **Providencia de ocho (8) de septiembre de dos mil veintidós (2022)**, fue admitida la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, actuando en nombre y representación de la **Asociación Panameña de Estadísticos de Salud (APES)**, y ordenó enviar copia de ésta al **Ministerio de Salud** para que, dentro del término de cinco (5) días hábiles, rindiera un informe explicativo de conducta y, asimismo, le corrió traslado de la acción, por igual periodo de tiempo a esta Procuraduría (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

### **III. Acto acusado de ilegal.**

De acuerdo a la información que consta en autos, el acto acusado de ilegal lo constituyen específicamente los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, publicado en la Gaceta Oficial 82783-B, que citamos en su parte pertinente, para mejor referencia:

**“REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**MINISTERIO DE SALUD**

**DECRETO EJECUTIVO No. 178**

De 27 de Mayo de 2019

Que regula los turnos de las jornadas extraordinarias de los profesionales, técnicos y asistentes del sector salud, que laboran en establecimientos de salud y en otras áreas del Estado y dicta otras disposiciones

**EI PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

en uso de sus facultades constitucionales y legales,

### **CONSIDERANDO:**

Que el artículo 109 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece que es función esencial del Estado velar por la salud de la población y 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 esta como el completo

bienestar físico, mental y social del individuo por lo que la salud y el bienestar humano no puede ser desatendida por razones de riesgo inminente;

...

Que como consecuencia de lo anterior, mediante Decreto Ejecutivo N° 1112 del 6 de junio de 2012, modificado por Decreto Ejecutivo N° 432 de 18 de septiembre de 2013 y el Decreto Ejecutivo N° 57 de 12 de febrero de 2015, el Ministerio de Salud reconoció entre otros, el pago de turnos extras a los profesionales de la salud y definió como turno o jornada extraordinaria de trabajo: el ejercicio de las funciones médicas del profesional y técnico de salud en horario complementario que excede a la jornada regular de trabajo en los servicios establecidos y existentes en el hospital, instalaciones ambulatorios y/o en otras áreas de atención o de vigilancia de la salud, sujetas a la realización de turnos;

...

Que el turno de los profesionales de la salud es esencial para garantizar una atención oportuna a la población, dependiendo de la demanda de los servicios, de la oferta del recurso humano especializado y de la complejidad de la unidad ejecutora donde se brinde el servicio para garantizar la cobertura, por lo que el Ministerio de Salud como ente rector de la materia, le corresponde dictar una reglamentación de jornada extraordinaria que permita disponer de la capacidad resolutive de sus servicios de salud,

#### **DECRETA:**

...

**Artículo 9.** Cuando se trate de instalaciones de salud, u otras instituciones del Estado, la decisión de seleccionar el área o servicios en que se realizan turnos y el horario en que se efectuarán los mismos, es competencia del Jefe de la disciplina profesional, solicitar y justificar la necesidad de turnos y con el visto bueno de la Dirección de Provisión de Servicios Ministerio de Salud, o la Dirección Ejecutiva de Servicios y Prestaciones en Salud de la Caja de Seguro Social, Director de la Institución de Salud (Patronato), o el ente competente respectivo.

...

**Artículo 23.** Los turnos extraordinarios, del personal de salud de las disciplina, será de lunes a viernes, y en jornadas de ocho (8) y seis (6) horas de programación del turno, posterior a la realización de la jornada ordinaria. Igualmente serán considerados turnos extraordinarios los días libres nacionales, feriados, días de asueto, duelo nacional, fines de semana festivos locales debidamente decretados por la autoridad competente, según horario definido por la disciplina profesional correspondiente.

...

**Artículo 29.** Los grupos ocupacionales de salud, detallados a continuación, que den apoyo en las áreas críticas y presten sus servicios de manera presencial, en las diferentes instalaciones de salud, se les reconocerá el horario de seis (6) horas con una compensación económica de ocho (8) horas:

1. Laboratoristas Clínicos y Técnicos de Laboratorio.
2. Tecnólogo de Radiología Médica I y II.
3. Farmacéutico y Técnicos en Farmacia.

...

**Artículo 31.** Este Decreto Ejecutivo deroga el Decreto Ejecutivo N° 1112 del 6 de junio de 2012, el Decreto Ejecutivo N° 432 de 18 de septiembre de 2013 y el Decreto N° 57 de de 12 de febrero de 2015.

...” (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. Gaceta Oficial 82783-B y fojas 19-28 del expediente judicial).

#### **IV. Normas que se estiman infringidas.**

El apoderado judicial de la **Asociación Panameña de Estadísticos de Salud (APES)**, manifiesta que los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, publicado en la Gaceta Oficial 82783-B, vulnera las disposiciones que pasamos a indicar:

**A.** Los artículos 34, 36 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales establecen, en ese orden, los principios que informan al procedimiento administrativo, la prohibición de que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, y sobre los casos en que se incurre en vicios de nulidad en los actos administrativos (Cfr. fojas 7-12 del expediente judicial); y

**B.** El artículo 47 (párrafo final) de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, el cual nos habla acerca del sistema administración de recursos humanos de la entidad, haciendo énfasis en que dicho sistema se desarrollará con sujeción a la Constitución, a la referida ley, a la carrera administrativa y a los acuerdos vigentes (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

#### **V. Cargos de ilegalidad formulados por la accionante.**

Al explicar los argumentos en que se fundamenta la pretensión, el apoderado especial de la actora indica entre otras cosas, que se vulneró el artículo 34 de la Ley 38 del 2000, por lo que a seguidas se copia: *“Los Directores de las instalaciones de salud ya no tendrán más la responsabilidad, obligación y facultad de planificar y sustentar sus presupuestos, de acuerdo a las necesidades de la instalación de salud que lideran y dirigen. Ahora simplemente tendrán que acatar la decisión del jefe de la disciplina, los cuales son subalternos suyos dentro de la estructura de cargos de las instituciones de salud”* (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Así mismo, sostiene que: *“El Decreto Ejecutivo No. 178, de 27 de mayo de 2019, fue dictado por el Ministerio de Salud a sabiendas de la existencia previa de acuerdos y resoluciones sobre las materias involucradas (turnos extraordinarios, manuales descriptivos de cargos, jerarquización administrativa, método para el reconocimiento y pago del Bono por Evaluaciones Satisfactorias del Desempeño, etc.), que obligaban a realizar un estudio profundo del tema, lo cual no fue efectuado y sencillamente se optó por marginar a los Estadísticos de Salud de derechos adquiridos que constaban en normas vigentes”* (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Por último, en atención al artículo 47 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, explica lo siguiente: *“El principio de legalidad del acto también ha sido vulnerado en este caso mediante la obstrucción de la función garantizadora de la norma, ya que se omitió aplicar los principios que permiten garantizar la efectiva y oportuna realización de la función administrativa, pero con apego al debido proceso legal y plena objetividad”* (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

#### **VI. Descargos de la entidad demandada.**

Mediante la Nota 646-DVMS-OAL/PJ de 19 de septiembre de 2022, la Viceministra de Salud, remitió al Magistrado Sustanciador el Informe Explicativo de Conducta, indicando lo que a continuación transcribimos:

“...  
**ANTECEDENTES**

Previo a emitir el informe explicativo requerido, mediante Oficio No. 2361 de 8 de septiembre de 2022, consideramos oportuno hacer referencia a la Resolución de 9 de septiembre de 2022 (sic), emitida por la Sala Tercera bajo su ponencia, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por el Lcdo Irving Maxwell, en representación de la Asociación Nacional de Practicantes, Auxiliares y Técnicos en Enfermería (ANPATE), para que se declaren nulos por ilegales los artículos 9, 23, 29 y 31, notificada con el Oficio No. 2404 de 9 de septiembre de 2022, en el cual se dispone lo siguiente:

‘En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SON NULOS, POR ILEGALES**, las frases ‘Jefe de la disciplina’ y ‘la disciplina profesional correspondiente’, contenidas en los

artículos 9 y 23 del Decreto Ejecutivo No. 178 de 27 de mayo de 2019’, ‘Que regula los turnos de las jornadas extraordinarias de los profesionales, técnicos y asistente del sector salud, que laboran en establecimiento de salud y en otras áreas de salud del Estado y dicta otras disposiciones’, y ejercicio de nuestra facultad constitucional, estas normas quedan de la siguiente manera:

...

Honorable magistrado sustanciador, de conformidad con nuestro planteamiento, en líneas anteriores, los hechos objeto de la presente demanda han sido tamizados en la esfera de lo Contencioso Administrativo y Laboral y, de acuerdo con el pronunciamiento de esa magistratura ya existe una decisión que nos fue notificada, como hemos mencionado en nuestras primeras líneas el 12 de septiembre de 2022, a través del oficio 2404 de 9 de septiembre de 2022, por la Secretaría de la Sala.

...

De acuerdo con lo anterior, los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019, que se demandan, de conformidad con la Resolución de 17 de agosto de 2022, salvo mejor criterio, han sido objeto de examen y decisión por parte de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, ocurriendo así en la figura de cosa juzgada.

...” (Cfr. fojas 40-43 del expediente judicial).

#### **VII. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Concretamente, se advierte que en la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, el apoderado judicial de la recurrente solicita que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019 “Que regula los turnos de las jornadas extraordinarias de los profesionales, técnicos y asistentes del sector salud, que laboran en establecimientos de salud y en otras áreas de salud del Estado y dicta otras disposiciones”, expedido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, publicado en la Gaceta Oficial 82783-B (Cfr. fojas 2-16 del expediente judicial).

En ese sentido, observa este Despacho que mediante la **Sentencia de diecisiete (17) de agosto de dos mil veintidós (2022)**, la Sala Tercera con antelación ya calificó la legalidad de los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019, que también constituye el acto acusado en este proceso, indicando lo que a seguidas nos permitimos transcribir:

“...

El licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, actuando en nombre y representación de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRACTICANTES, AUXILIARES Y TÉCNICOS DE ENFERMERÍA

(AMPATE), ha presentado demanda contenciosa administrativa de Nulidad, para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo N° 178 de 27 de mayo de 2019 ‘Que regula los turnos de las jornadas extraordinarias de los profesionales, técnicos y asistente del sector salud, que laboran en establecimientos de salud y en otras áreas de salud del Estado y dicta otras disposiciones’.

...

## VI. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

...

De conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta reglamentación, la misma tiene como propósito regular lo turnos de las jornadas extraordinarias y las condiciones laborales de los profesionales, técnicos y asistentes del sector salud que laboran en establecimientos de salud, en otras áreas de salud del Estado, correspondiéndole a los que se encuentran agremiados en la Asociación Nacional de Enfermeras de Panamá (ANEP), la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), el Colegio Nacional de Laboratoristas Clínicos (CONALAC), Asociación de Farmacéuticos al Servicio del Estado (AFASE), Colegio Nacional de Farmacéuticos (CONALFARM) y que fueran concretados en el Acuerdo de 13 de octubre de 2015, con estos diferentes gremios (cfr. Gaceta Oficial 27, 921 de 3 de diciembre de 2015).

...

Ahora vemos, en cuanto a los artículos 9 y 23 del Decreto Ejecutivo N° 178 de 2019 y la aludida infracción a la Ley 38 de 31 de julio de 200, si bien estas disposiciones tiene como finalidad atender la organización y planificación de los turnos y horarios de trabajo de los profesionales o técnicos de la salud, se advierte que estas normas se indica que la asignación del horario será competencia del ‘Jefe de la disciplina profesional correspondiente’, y que los turnos extraordinarios serán definidos por ‘la disciplina profesional correspondiente’, términos que resultan ajenos a los empleados por el Decreto de Gabinete N° 1 de 15 de enero de 1969, dictado por la Junta Provisional de Gobierno, ‘Por la cual se crea el Ministerio de Salud, se determina su Estructura y Funciones y se establece las normas de Integración y Coordinación de las Instituciones del Sector Salud’ (Cfr. Gaceta Oficial 16292 de 4 de febrero de 1969); que establece que cada Jefe de División, Departamento o Sección, es el responsable directo de constituir el servicio...

...

En lo que respecta a la supuesta ilegalidad de artículo 29 del Decreto Ejecutivo N° 178 de 2019, consideramos que esta norma debe ser examinada conjuntamente con el numeral 11, del artículo 2; los artículos 12, 13 y 18, que disponen lo siguiente:

**Artículo 2.** ‘Para los efectos del presente decreto se contemplaran las siguientes definiciones:

..

**11. Área Crítica:** Son los servidores o áreas de trabajo donde se generan un elevado grado de estrés, por el trabajo presencial exigente, y continuado del profesional o técnico de salud y la rápida toma de decisiones por el estado grave o de alta vulnerabilidad de los pacientes.



Estas áreas, salas o servicios son las siguientes:

- a. Servicio de Urgencia de las Instalaciones de II y III nivel.
- b. Ciudadanos intensivos de las Instalaciones de II Y III nivel.
- c. Servicios o cuidaos máximos de Psiquiatría en Hospitales de II y III Nivel, Servicios de Paido psiquiatría del Complejo Hospitalario y Sala de Psiquiatría del Hospital Santo Tomas.
  - c.1 Estas áreas solo incluye la disciplina de enfermería
- d. Salones de Operaciones de las Instalaciones de II y III nivel.
- e. Centros Penitenciarios
- f. Servicios de Hemodiálisis
- g. Laboratorio de hemodinamica
- h. Sala de Parto y Cuidados Especiales Gineco-Obstétricos de Hospitales de II y III nivel’.

**Artículo 12.** ‘los turnos extraordinarios al personal de salud de la disciplina, dependerán de la demanda de los servicios, de la oferta de recursos humanos especializado y de la complejidad de la unidad ejecutora de cada región o institución de manera que se garantice la cobertura de servicios’

**Artículo 13.** ‘Los turnos extraordinarios programados son voluntarios y de acuerdo con las necesidades del servicio, por periodos de ocho (8) horas y seis (6) horas en las áreas críticas, y serán distribuidos equitativamente, en cantidad tanto en días ordinarios, fines de semana, días festivos locales debidamente decretado por la autoridad competente, feriados nacionales o de duelo nacional, entre las diferentes disciplinas profesionales y técnica de la salud, de cada servicio que garantiza su cobertura. El turno extra es de aceptación voluntaria y será remunerado monetariamente de manera oportuna según lo establecido en este Decreto Ejecutivo.

En caso excepcional de que no se cuente con la cantidad de profesionales y técnicos de la salud necesarios para dar la cobertura al número total de turnos programados y se hayan agotado en forma comprobada por parte de las autoridades, las instancias de conseguir personal de salud al servicio del estado que puedan realizar los turnos, estos se asignarán equitativamente entre todos los profesionales que laboran en los distintos servicios por el jefe del servicio’

**Artículo 18.** ‘En las áreas críticas, dado su naturaleza y condición de áreas especiales de turnos del personal de salud de las disciplinas sujetas a turno, serán de duración de seis (6) horas, pero con un pago correspondiente a las 8 horas de turno, se evitara el doble de la jornada de trabajo en estas áreas, a menos que por necesidad del servicio se amerite. Esto debe ser refrendado por el jefe de departamento’.

**Con fundamento en las normas citadas, estimamos que el artículo 29 del Decreto Ejecutivo N° 178 de 2019, tiene como propósito disponer del recurso humano que de acuerdo con la complejidad del servicio de salud que se requieren para atender los servicios que se presta en áreas críticas y que requieren de la colaboración de laboratoritos clínicos y técnicos en farmacia.**

**En lo relativo al artículo 31, es propicio indicar que en el pasado el Ministerio de Salud emitió el Decreto Ejecutivo N° 1112 de 6 de junio de 2012, en virtud del cual se reconoció el pago de turnos extras y bonificación a los Profesionales y Técnicos de Salud, con la finalidad que los servicios médicos y de salud se brinden de manera expedita, ininterrumpida, eficiente y con calidad las 24 horas y los 7 días de la semana, reconociéndole a las enfermeras, laboratoristas, farmacéuticas, técnicos de enfermería, técnicos de urgencias médicas, técnicos de radiología, Registros Médicos y Estadísticos de Salud, Asistentes de Farmacias y Asistentes de Laboratorio. Luego, por medio del Decreto Ejecutivo N° 432 de 18 de septiembre de 2013, se dio el pago de turnos extras a los profesionales y técnicos de la salud, asistentes y auxiliares y en virtud de la (sic) Decreto Ejecutivo N° 57 de 12 de febrero de 2015, se incluye en el reconocimiento del pago de los turnos extraordinarios a los Profesionales y Técnicos de Salud que participen en el Programa de aféresis en Bancos de Sangre de Hospitales Regionales del Ministerio de Salud y Caja de Seguro Social; así como Programa de Trasplante de Componentes Anatómicos de la Caja de Seguro Social, Técnicos de Autotransfusión, Profesionales en Perfusión Cardiovascular y Asistencia Circulatoria, Técnicos Instrumentalistas que realizan programas de Cirugía Cardiovascular.**

Como se comprueba, a través de los Decreto Ejecutivos en mención, el Órgano Ejecutivo ha regulado situaciones particulares en atención a las necesidades del servicio que han surgido en el sector salud, por lo que el Decreto Ejecutivo N° 178 de 27 de mayo de 2019, responde a la exigencia de ajustar los turnos y jornadas extraordinarias a las Normas Generales de Administración Presupuestaria y a las adendas suscitadas con diferentes gremios del sector salud.

...

**Por consiguiente, este Tribunal considera que el artículo 31 contrario a conculcar el artículo 47 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, la derogatoria del decreto Ejecutivo N° 112 de 6 de junio de 2012, el Decreto Ejecutivo N° 432 de 18 de septiembre de 2013 y el Decreto Ejecutivo N° 57 de 12 de febrero de 2015, se produce con ocasión de los acuerdos con los cinco gremios, a saber: Asociación Nacional de Enfermeras de Panamá (ANEP), la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), el Colegio Nacional de Laboratoristas Clínicos (CONALAC), Asociación de Farmacéuticos al Servicio del Estado (AFASE), Colegio Nacional de Farmacéuticos (CONALFARM), con los cuales el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud, como ente rector de la Salud y de la Caja de Seguro Social lograron consensos relativos a las condiciones laborales y salariales de los trabajadores profesionales y técnicos de la salud en general al servicio del Estado.**

En el caso específico de los Técnicos de Enfermería, es preciso indicar que a través de la Asociación Nacional de Practicantes y Técnicos de Enfermería, en el finiquito de Finalización de Paro firmado el 30 de enero de 2016, aceptaron la vigencia del Acuerdo firmado entre AMPATE, MINSA Y CSS, el 29 de julio de 2015, publicado en la Gaceta Oficial 27921 de 3 de diciembre de 2015, se les reconoce a los

Técnicos de Enfermería al servicio del Estado un incremento en el pago de los turnos y/o jornadas extraordinarias presencial y en la bonificación anual por evaluación satisfactoria del desempeño en virtud de la Resolución N° 0167 de 22 de febrero de 2016, dictado por el Ministro de Salud ( Gaceta Oficial 27985-A de 9 de marzo de 2016).

**Entonces, queda definido que la ilegalidad recae sobre la frase ‘Jefe de la disciplina profesional’ contenida en el artículo 9 y en la frase ‘la disciplina profesional correspondiente’, del artículo 23, y con la finalidad de evitar un vacío normativo y preservar el ordenamiento jurídico legal objetivamente legal objetivamente analizado, la Sala estima conveniente invocar la atribución contemplada en el numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política**

...

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema , administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SON NULOS, POR ILEGALES, las frases ‘Jefe de la disciplina’ y ‘la disciplina profesional correspondiente’, contenidas en los artículos 9 y 23 del Decreto Ejecutivo N° 178 de 27 de mayo de 2019, ‘Que regula los turnos de las jornadas extraordinarias de los profesionales, técnicos y asistentes del sector salud, que laboran en establecimientos de salud y otras áreas de salud del Estado y dicta otras disposiciones’, y ejercicio de nuestra facultad constitucional, estas normas quedan de la siguiente manera:**

**Artículo 9.** ‘Cuando se trate de instalaciones de salud, u otras instituciones del Estado, la decisión de seleccionar el área o servicios en que se realizarán los turnos y el horario en que se efectuarán los mismos, es competencia del Jefe de División, Departamento o Sección, solicitar y justificar la necesidad de los turnos y con el visto bueno de la Dirección de Provisión de Servicios Ministerio de Salud o la Dirección Ejecutiva de Servicios de Prestaciones de Salud de la Caja de Seguro Social, Director de la Institución de Salud (Patronato), o en el competente respectivo’.

**Artículo 23.** Los turnos extraordinarios del personal de salud de las (sic) disciplina, será de lunes a viernes y en jornadas de ocho (8) y seis (6) horas de programación del turno, posterior a la realización de la jornada ordinaria. Igualmente serán considerados turnos extraordinarios los días libres nacionales, feriados, días de asueto, duelo nacional, fines de semana, festivos, locales debidamente decretados por la autoridad competente, según horario definido por el **Jefe de División, Departamento o Sección’.**

...” (Lo destacado en negrita es nuestro).

De lo anterior, se puede desprende con claridad que en el caso que nos ocupa, específicamente en lo concerniente a los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019, **ha operado el fenómeno jurídico denominado “cosa juzgada”,**

el cual debe entenderse como la inmutabilidad de lo resuelto en las sentencias en firmes, sin que pueda admitirse su modificación pues en ella, descansan los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica (Cfr. [https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/ Documento.aspx?params](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params)).

Al respecto, cobra relevancia lo indicado en el artículo 1028 del Código Judicial, el cual establece lo siguiente:

**“Artículo 1028. La sentencia ejecutoriada que en proceso contencioso decide la pretensión tiene fuerza de cosa juzgada en otro proceso cuando entre la nueva demanda y la anteriormente fallada hubiere:**

1. Identidad Jurídica de las partes;
2. Identidad de la cosa u objeto; y
3. Identidad de la causa o razón de pedir.

Se entiende que hay identidad de personas siempre que los litigantes del segundo pleito sean causahabientes de los que contendieron en el pleito anterior, o estén unidos a ellos por vínculos de solidaridad o por lo que establece la indivisibilidad de las prestaciones, entre los que tienen derecho a exigir las u obligación de satisfacerlas” (Lo destacado es nuestro).

Del contenido del extracto citado, se desprende que para que la pretensión produzca los efectos de cosa juzgada, es necesario que cumpla con los requisitos de identidad jurídica de las partes; identidad de la cosa u objeto; identidad de la causa o razón a pedir.

En ese sentido, y en lo concerniente a la identidad jurídica de las partes, tenemos que si bien no se trata de la misma asociación, no podemos perder de vista que el Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo** por conducto del **Ministerio de Salud**, regula los turnos de las jornadas extraordinarias y las condiciones laborales de **los profesionales, técnicos y asistentes del sector salud, que laboran en los establecimientos de salud, en otras áreas de salud del Estado** que demanda la realización de funciones y actividades y tareas que aseguren la atención de la población en general en todo el territorio nacional, garantizando la cobertura de las diferentes acciones de salud pública, tal y como se establece en el artículo 1 del citado decreto.

Así las cosas, es importante destacar que **los profesionales, técnicos y asistentes del sector salud**, a los que hace mención el artículo anterior, han sido agrupados por distintos gremios, y que han presentado las demandas que nos ocupa, por supuestamente verse afectados con el contenido de los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019, el cual ha sido de pronunciamiento previamente por la Sala Tercera; situación que nos lleva a la reflexión que en el caso que nos ocupa se cumple con los tres (3) presupuestos para que se produzca el fenómeno jurídico de cosa juzgada.

En esta línea de pensamiento, el profesor argentino Patricio Maraniello, al hacer referencia al tema de la cosa juzgada expresa que:

“La cosa juzgada es el efecto procesal por excelencia de un pronunciamiento judicial, y podemos definirla como la influencia que ejerce cierta providencia sobre las posibles declaraciones posteriores de cualquier otro órgano.

**A partir de una sentencia firme puede ser considerada como *res iudicata* para a ser inatacable, inimpugnabile, inmodificabile, inmutable e imperativa, es decir, hay una imposibilidad material de abrir un nuevo proceso sobre la misma cuestión existiendo una verdadera prohibición de que en otro pleito se decida en forma contraria.**

...

**La cosa juzgada es el efecto impeditivo que, en un proceso, ocasiona la preexistencia de una sentencia judicial firme dictada sobre el mismo objeto. Es firme una sentencia judicial cuando en derecho no cabe contra ella algún recurso impugnativo que permita modificarla. Este efecto impeditivo se traduce en el respeto a lo decidido sobre lo mismo, en un juicio anterior.**

Implica inmutabilidad de la decisión, ella puede ser formal (pues los efectos pueden desvirtuarse en un proceso posterior) o material (reviste de eficacia dentro y fuera del respectivo proceso)"... (MARANIELLO, Palacio; La cosa juzgada constitucional. Artículo publicado dentro del libro de investigación: Derecho Procesal Constitucional, Director Científico: VELANDIA CANOSA, Eduardo Andrés; Bogotá, Colombia. Mayo 2014, impresión y encuadernación LEGIS S.A., fojas 509-510, 532-533) (El destacado es nuestro).

En ese mismo contexto, el ilustre jurista Jorge Fábrega Ponce en su obra Estudios Procesales, indica que “la cosa juzgada significa que se ha examinado y decidido sobre la pretensión (el fondo del proceso) que dicha pretensión no puede ser objeto de discusión

en un nuevo proceso, ni se puede dictar sentencia en un nuevo proceso que desconozca lo resuelto en el primero.” (FÁBREGA, Jorge. “Estudios Procesales”, Tomo II, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1990, p. 789).

En un caso similar al que nos ocupa, la Sala Tercera mediante sentencia de veinticinco (25) de marzo de dos mil quince (2015), se ha pronunciado sobre la cosa juzgada en los siguientes términos:

“Una vez cumplidos los trámites legales, la Sala procede a resolver la presente controversia, previa las siguientes consideraciones.

La norma reglamentaria impugnada, hace parte del Acuerdo No. 20 de 15 de enero de 2004, dictado por la Junta de Relaciones Laborales, con el fin de reglamentar las apelaciones de las decisiones proferidas por ésta.

No obstante, el punto medular de la impugnación, va dirigida específicamente a que la Sala declare nulo, por ilegal, el artículo 6 Acuerdo No. 20 de 15 de enero de 2004, que regula el tema de los efectos en que se concede el recurso de apelación de las decisiones que dicta la Junta de Relaciones Laborales, al considerarlo violatorio de disposiciones de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la ACP.

Ahora, resulta importante destacar que mediante resolución de 15 de abril de 2006, esta Sala declaró que no es ilegal el Acuerdo No. 20 de 15 de enero de 2004, dictado por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá (Demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por la Licenciada Danabel de Recarey, en representación de la Autoridad del Canal de Panamá, para que se declare nulo por ilegal, el Acuerdo No. 20 del 15 de enero de 2004, aprobado por la Junta de Relaciones Laborales).

Entre las consideraciones para declarar la legalidad del acto administrativo impugnado, la Sala sostuvo lo siguiente:

...

**Los motivos anteriores, hacen que se descarten los cargos de ilegalidad argumentados contra el Acuerdo No. 20 de 15 de enero de 2004, mediante el cual se dicta el ‘Reglamento de Apelaciones de las Decisiones de la Junta de Relaciones Laborales’ de la ACP; pues, si bien en aquella ocasión se cuestionaba la potestad de la Junta de Relaciones Laborales para la aprobación del reglamento en cuestión, del mismo modo se incluyó, como parte del sustento de la pretensión, la supuesta infracción de los artículos 173 de la Ley 38 de 2000 y el artículo 1139 (num. 1) del Código Judicial, haciendo referencia a los efectos en que se concede el efecto de apelación por parte del acuerdo impugnado, lo cual también fue sometido al criterio de la Sala.**

**En atención a lo antes expuesto, la Sala no puede pronunciarse nuevamente acerca de la legalidad de la norma reglamentaria impugnada por prohibición expresa de la Constitución Política que, en su artículo 206, preceptúa que las sentencias que dicte esta Sala son finales, definitivas y obligatorias.**

...

**A juicio de la Sala, la citada sentencia de 15 de noviembre de 2006, produce los efectos de cosa juzgada en el presente proceso, toda vez que no es posible emitir un nuevo pronunciamiento de fondo o mérito acerca de la legalidad de la disposición impugnada.**

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE HAY COSA JUZGADA**, en la demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por el licenciado Álvaro Cabal Ducasa, en representación de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), para que se declare nulo por ilegal, el artículo 6 del Acuerdo No. 20 de 15 de enero de 2004, expedido por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá. Asimismo, **SE LEVANTA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los efectos del artículo impugnado, decretado mediante Auto de 20 de agosto de 2014.” (El destacado es nuestro).


Por último, consideramos importante destacar que no se puede emitir nuevamente un nuevo pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del acto administrativo objeto de impugnación, y desconocer lo resuelto en el mencionado proceso, porque se trata en ambos casos de acciones populares promovidas en contra de los mismos artículos del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019; aunado a la prohibición expresa de la Constitución Política, que establece que las sentencias que dicte la Sala Tercera son finales, definitivas y obligatorias (Cfr .Artículo 206 de la Constitución Política).

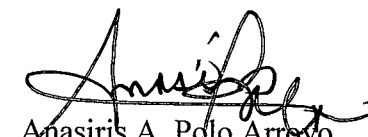
Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados que se sirvan **declarar que se ha producido COSA JUZGADA en el Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad propuesto por el Licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, actuando en nombre y representación de la Asociación Panameña de Estadísticos de Salud (APES), para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud, publicado en la Gaceta Oficial 82783-B.**

Sin perjuicio de lo anterior, solicitamos respetuosamente al Tribunal, que se ordene **la acumulación del expediente 1206032021** contentivo de la demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuestas por el Licenciado Irving Antonio Maxwell

Camargo, actuando en nombre y representación de la Asociación Nacional de Practicantes, auxiliares y técnicos de enfermería (AMPATE), para que se declaren nulos por ilegales, los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud, **al expediente 1200942021** que nos ocupa, de conformidad con los artículos 720 y 721 del Código Judicial.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Anasiris A. Polo Arroyo  
**Secretaria General, Encargada**