

CA

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, seis (6) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

El licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, actuando en nombre y representación de la ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE ESTADÍSTICOS DE SALUD (APES), ha presentado demanda contencioso 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".

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO Y NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS

El acto administrativo impugnado es el Decreto Ejecutivo N°178 de 27 de mayo de 2019, específicamente, los artículos 9, 23, 29 y 31, que disponen lo siguiente:

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 turnos y el horario en que se 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 Ministerio de Salud, o la Dirección Ejecutiva de Servicios y Prestaciones de 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 (sic) disciplina, será de lunes a viernes y en jornadas de ocho (8) y seis (6)

65

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° 112 del 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”.



A juicio del apoderado judicial de la ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE ESTADÍSTICOS DE SALUD (APES), los artículos demandados como ilegales, infringen los artículos 34, 36 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que en su orden establecen los principios que deben regular las actuaciones administrativas, tales como debido proceso y legalidad; sobre la competencia legal y se incurre en vicio de nulidad absoluta cuando el acto se dicte con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales e igualmente estima que las disposiciones legales recurridas infringen el párrafo final del artículo 47 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, “Orgánica de la Caja de Seguro Social”, que dispone: “El sistema de Administración de Recursos Humanos se desarrollará con sujeción a la Constitución, a la presente Ley, a las leyes especiales, a la Ley de Carrera Administrativa y a los acuerdos vigentes”.

A juicio del demandante el artículo 9, vulnera estas disposiciones legales ya que el concepto de “Jefe de la Disciplina Profesional” que contiene el Decreto Ejecutivo N° 718 de 27 de mayo de 2019, no está contemplado dentro de la estructura ni en 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 las instituciones públicas rige la figura de Jefe de Departamento y no Jefe de la Disciplina Profesional. Es del criterio que “a partir de ahora ya no serán las instituciones públicas de salud quienes definirán los horarios de atención, según la necesidad de cada instalación de salud, sino las

disciplinas profesionales correspondientes lo cual contraviene las normativas existentes y las facultades reglamentarias de las altas autoridades de salud, en materia de rectoría del sector y dictación de políticas de atención". (F. 9).

De igual manera, alega que el artículo 29 del Decreto Ejecutivo N°178 de 27 de mayo de 2019, establece los grupos ocupacionales a quienes se le reconocerá el horario de seis (6) horas, con una compensación económica de ocho (8) horas, y a pesar que los Estadísticos de Salud, ya disponen y gozan de compensación, en el Decreto Ejecutivo recurrido se les margina de esta descarga laboral a pesar que manejan los mismos niveles de estrés por la atención de urgencia que prestan y se ven igual de afectados que todas las demás disciplinas.

En relación con el artículo 31, refiere que al producirse la derogatoria del Decreto Ejecutivo N°1112 de 6 de junio de 2012, en el artículo 1, incluía a los Estadísticos de Salud, pero al ser derogado por el Decreto Ejecutivo N°178 de 2019, los deja por fuera de esta disposición e imposibilitan que puedan trabajar los turnos de que trata esta nueva reglamentación.

Además, alega que el Decreto Ejecutivo N°178 de 2019, del Ministerio de Salud ha sido dictado en violación a los acuerdos y resoluciones concernientes a los turnos extraordinarios, manuales descriptivos de cargos, jerarquización administrativa, método para el reconocimiento y pago del Bono por Evaluación Satisfactoria de Desempeño. En este sentido, advierte que el Acuerdo de Entendimiento de 14 de febrero de 2009, (G.O. 26,307 de 19 de julio de 2009), suscrito entre el MINSA, la CSS y CONAGREPROTSA, es un acuerdo vigente, de conformidad con el párrafo final del artículo 47 de la Ley 51 de 2005, por lo que su contenido y alcance no puede ser desconocido con la derogatoria del Decreto Ejecutivo N°432 de 18 de septiembre de 2013, tal cual establece el artículo 31 del Decreto Ejecutivo N°178 de 2019.

II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA Y CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.



67

Por medio de la Nota N°646-DVMS-OAL/PJ de 19 de septiembre de 2022, expone los antecedentes del presente caso, así como su criterio en cuanto la demanda contencioso administrativa de Nulidad, presentada por la ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE ESTADÍSTICOS DE SALUD (APES).

En este sentido anota que mediante la Sentencia de 17 de agosto de 2022, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se declara que son nulos, por ilegales, las frases Jefe de la Disciplina profesional y la disciplina profesional correspondiente, contenidas en los artículos 9 y 23 del Decreto Ejecutivo N°178 de 27 de mayo de 2019; por consiguiente, los hechos en los que se fundamenta esta demandada ya han sido decididos en la esfera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

Por su parte, el Procurador de la Administración emite concepto con la Vista Número 1713 de 12 de octubre 2022, quien señala que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 17 de agosto de 2022, ya calificó la legalidad de los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo N°178 de 27 de mayo de 2019; por tanto, ha operado el fenómeno jurídico denominado "cosa juzgada", y aun cuando no existe identidad jurídica de las partes, no podemos perder de vista que el Decreto Ejecutivo N°178 de 27 de mayo de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Salud, que 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, que al tratarse, en ambos casos, de acciones populares promovidas, en contra de los mismos artículos del Decreto Ejecutivo N°178 de 27 de mayo de 2019, no puede emitirse un nuevo pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del acto administrativo objeto de impugnación, aunado al contenido del artículo 206 de la Constitución Política el cual establece que las sentencias que dicte la Sala Tercera son finales, definitivas y obligatorias; en consecuencia, solicita a este Tribunal que se declare Cosa Juzgada en este proceso contencioso administrativo de Nulidad.



68

III. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Una vez cumplida con la práctica de pruebas, corresponde a los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con la atribución consagrada por el numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial, resolver la demanda contencioso 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".

Expuesto lo anterior, es preciso advertir que mediante la Sentencia de **17 de agosto de 2022**, esta Sala examinó la legalidad de los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo N°178 de 27 de mayo de 2019, promovido también por la parte actora, el licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, quien ahora actúa en representación de ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE ESTADÍSTICOS DE SALUD (APES), demanda en la cual decidió lo siguiente

"Ahora veamos, en cuanto a los artículos 9 y 23 del Decreto Ejecutivo N° 178 de 2019 y la aludida infracción a Ley 38 de 31 de julio de 2000, si bien estas disposiciones tienen 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 en estas normas se indica que la asignación del horario será competencia del "Jefe de la disciplina profesional" 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. La norma legal que se comenta es del tenor siguiente:

Artículo 20. "Corresponderá a la Dirección General encarar la realización de un proceso, acelerado de información de las disposiciones de Salud mediante seminarios, cursillos, y grupos de trabajo en los que se ilustre las metas a alcanzar y los procedimientos a seguir tanto en lo que respecta a la organización de funciones en general como en lo tocante a los campos específicos diferenciados de la estructura.

Se deja expresamente establecido que cada **Jefe de División, Departamento o Sección** tiene la responsabilidad directa e indelegable de constituir su servicio de acuerdo con la nueva estructura en el más breve plazo sin que el proceso de organización de funciones signifique la interrupción o menor rendimiento de las prestaciones que le corresponde



hacer. Los casos de fuerza mayor serán consultados con la Comisión Central Ejecutiva o Regional, según corresponda". (Énfasis nuestro).

Por consiguiente, los conceptos de "Jefe de la disciplina profesional" y "la disciplina profesional correspondiente" insertas en los artículos 9 y 23 del Decreto Ejecutivo N° 178 de 27 de mayo de 2019, son concepciones ajenas al Decreto de Gabinete N° 1 de 1969, ya que esta normativa se refiere al Jefe de División, Departamento o Sección; por tanto, compartimos el argumento expuesto por el demandante al señalar que dichos términos se prestan a confusión o ambigüedad; por lo que se produce la alegada violación a los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, al introducir conceptos diferentes a los contemplados en el Decreto de Gabinete N° 1 de 1969, que es una norma de superior jerarquía; de manera que, estas frases resultan ilegales.

...

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 analizado, la Sala estima conveniente invocar la atribución contemplada en el numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política, que establece:

Artículo 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 casos 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..." (Énfasis nuestro).

En consecuencia, ante la declaratoria de ilegalidad de las frases acusadas como ilegales, la Sala Tercera de la Corte, como guardiana de la legalidad, puede estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas, a lo que en efecto procede en este negocio.

PARTE RESOLUTIVA

"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 asistente del sector salud, que laboran en establecimientos 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:

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 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 y Prestaciones de 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 (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**”.

De acuerdo con lo expuesto, mediante **Sentencia de 17 de agosto de 2022**, esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declaró nulas, por ilegales, las frases “Jefe de la disciplina profesional” y “la disciplina profesional correspondiente”, por lo que en ejercicio de la atribución constitucional del artículo 206 del Estatuto Fundamental procedió a su reemplazo en los artículos 9 y 23 del Decreto Ejecutivo N°178 de 27 de mayo de 2019.

Por consiguiente, esta Superioridad valora que no es viable pronunciarse sobre la legalidad de los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo N°178 de 27 de mayo de 2019, ya que en el presente caso ha operado el fenómeno jurídico conocido como Cosa Juzgada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1028 y el numeral 2, del artículo 1030 del Código Judicial, normas supletorias que son aplicables según lo previsto en el artículo 57c de la Ley 135 de 1943, que disponen 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 los 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.”

Artículo 1030. “Producen efecto de cosa juzgada contra terceros, las sentencias dictadas:

1. En los procesos relativos al estado civil de las personas y las referentes a la validez o nulidad de las disposiciones testamentarias;
2. En los procesos seguidos por acción popular; y
3. En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, caso en el cual surtirán efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.”



Estas disposiciones legales deben ser interpretadas en concordancia con el artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 99 del Código Judicial, las cuales establecen puntualmente que las decisiones dictadas por esta Sala son finales, definitivas y obligatorias; por tanto, se produce el fenómeno jurídico de Cosa Juzgada. Sobre este tema, el jurista Manuel Ossorio en su obra "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", define lo siguiente:

"Cosa juzgada. Autoridad y eficacia que adquiere la sentencia judicial que pone fin a un litigio y que no es susceptible de impugnación, por no darse contra ella ningún recurso o por no haber sido impugnada a tiempo, lo que la convierte en firme. Es característico en la *cosa juzgada* que sea inmutable e irreversible en otro procedimiento judicial posterior. Se dice que la *cosa juzgada* es *formal* cuando produce sus consecuencias en relación con el proceso en que ha sido emitida, pero que no impide su revisión en otro distinto, como sucede en los procedimientos ejecutivos y en otros juicios sumarios, como los de alimentos y los interdictos, puesto que el debate puede ser reabierto en un juicio ordinario, y que es *substancial* cuando sus efectos se producen tanto en el proceso en que ha sido emitida cuanto en cualquiera otro posterior.

La *cosa juzgada* constituye una de las excepciones perentorias que el demandado puede oponer a la acción ejercitada por el actor; para ello es necesario que concurren los requisitos de identidad de las personas, identidad de las cosas e identidad de las acciones. (OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. 24. Ed. Editorial Heliasta. Argentina. 1997. P. 251).

En consecuencia, con la **Sentencia de 17 de agosto de 2022**, se produce los efectos de cosa juzgada en el presente proceso, porque en la demanda contencioso administrativa de Nulidad (Entrada 9182019), se analizaron idénticas disposiciones normativas, del cual se concluyó que las frases "Jefe de la disciplina" y "la disciplina profesional correspondientes", 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 asistente del sector salud, que laboran en establecimientos de salud y en otras áreas de salud del Estado y dicta otras disposiciones", vulneran los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, al introducir conceptos diferentes a los contemplados en el Decreto de Gabinete N°1 de 1969, que es una norma de superior jerarquía; de manera que, estas frases resultan ilegales; por tanto, se ha configurado fenómeno de Cosa Juzgada, en virtud del cual la decisión no puede ser variada ni



72
A

revisada ni es posible emitir un nuevo pronunciamiento de fondo, pues conllevaría desconocer lo resuelto por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en el citado proceso.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, 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 Irving Antonio Maxwell Camargo, actuando en nombre y representación de la ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE ESTADISTICOS DE SALUD (APES), 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, emitido por el Ministerio de Salud; **ORDENA** el archivo del expediente.

Notifíquese,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Panamá 27 de mayo de 2024
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
[Signature]
Secretaria (o)

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFÍQUESE HOY 20 DE abril
DE 20 24 A LAS 8:45 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
[Signature]
FIRMA