

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1479

Panamá, 11 de diciembre de 2019

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

El Licenciado Irving Antonio Maxwell, actuando en nombre y representación de la **Asociación Nacional de Practicantes, Auxiliares y Técnicos de Enfermería (ANPATE)**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Salud**.

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

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

Acudo 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 en la acción descrita en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

En el proceso contencioso administrativo que ocupa nuestra atención, la actora busca obtener la declaratoria de nulidad, por ilegales, 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**, acto "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", el cual a su vez deroga el Decreto Ejecutivo 1112 de 6 de junio de 2012, el Decreto Ejecutivo 432 de 18 de septiembre de 2013 y el Decreto Ejecutivo 57 de 12 de febrero de 2015 (Cfr. fojas 14-23 del expediente judicial y Gaceta Oficial 28783-B).

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la **Asociación Nacional de Practicantes, Auxiliares y Técnicos de Enfermería (ANPATE)**, considera que los artículos mencionados del Decreto Ejecutivo citado vulneran las siguientes disposiciones legales:

**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 7-11 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. foja 11-12 del expediente judicial).

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

El Licenciado Irving Antonio Maxwell, actuando en nombre y representación de la **Asociación Nacional de Practicantes, Auxiliares y Técnicos de Enfermería (ANPATE)**, solicita que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019, por considerar que los mismos evidencian una contradicción con normas existentes en materia de equiparación de derechos para los profesionales y técnicos de la salud (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En ese contexto, menciona que el artículo 9, acusado de ilegal, establece que la decisión y selección de áreas o servicios en que se realizarán los turnos y su horario será competencia del Jefe de la Disciplina correspondiente, 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, o ente respectivo (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Argumenta, que con esta medida ya no serán los Directores Médicos de las instalaciones de salud los que tendrán esta responsabilidad, de acuerdo a la instalación que dirigen, sino que ahora tendrán que acatar la decisión del Jefe de la Disciplina (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Indica, además, que el concepto de "Jefe de la Disciplina" esbozado en el Decreto Ejecutivo en cuestión, no está contemplado en la estructura del personal, ni los manuales descriptivos aprobados por el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, pues lo que existe es el "Jefe de Departamento" y no el "Jefe de la Disciplina Profesional" (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Continúa argumentando, que el artículo 23 del Decreto Ejecutivo bajo análisis, establece que los turnos extraordinarios del personal de salud de las distintas disciplinas serán decretados por la autoridad competente, que en este caso es el Jefe de la Disciplina, con lo cual, ya no serán las instituciones públicas de salud las que definan sus horarios según la necesidad de cada instalación, sino las disciplinas profesionales correspondientes (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Agregó también el letrado que el artículo 31, acusado de ilegal, del Decreto Ejecutivo bajo estudio expresa que se deroga el Decreto Ejecutivo 1112 de 6 de junio de 2012, el Decreto Ejecutivo 432 de 18 de septiembre de 2013 y el Decreto Ejecutivo 57 de 12 de febrero de 2015, los cuales incluían a los Técnicos de Enfermería, que con dicha derogatoria, éstos quedarían excluidos de lo que reglamenta el Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019 (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, debemos señalar que esta Procuraduría considera como legales los artículos del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019 acusados de ilegalidad, por las razones que expondremos a continuación.

Según lo que consta en autos, tenemos que el argumento de la demandante gira principalmente en torno, como hemos visto en párrafos anteriores, a que la decisión sobre la realización de turnos extraordinarios será competencia del Jefe de la Disciplina correspondiente, con lo cual ya no serán los Directores Médicos de las instalaciones de salud los que tendrán esta responsabilidad (Cfr. fojas 4-6 del expediente judicial).

En este contexto, cabe señalar que el propio Decreto en estudio cuyos artículos 9, 23, 29 y 31 se encuentran bajo examen, expone en su acápite "CONSIDERANDO" que en vista de la necesidad de mantener ininterrumpida la prestación del servicio en las instalaciones y hospitales del Ministerio de Salud mediante horarios y turnos extendidos, y en observancia a las propuestas que presentaron los gremios del sector salud sobre los cuales recaerían tales medidas, correspondió reglamentar la jornada extraordinaria que permitiera administrar el recurso humano que proporcione el servicio requerido (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial y Gaceta Oficial 28783-B).

En tal sentido, consideramos pertinente reproducir un breve extracto del acápite antes mencionado, a saber:

**"Que por la necesidad de mantener ininterrumpido la prestación de los servicios y actividades de salud, que se brindan en las instalaciones y hospitales del Ministerio de Salud, era necesario que dichas instalaciones permanecieran en horarios extendidos** para cubrir la prestación de servicios de salud, las veinticuatro (24) horas del día, los siete (7) días de la semana y por ende, el recurso humano que proporcione el servicio requerido;

...

Que mediante Adenda Complementaria a los Acuerdos de 2015, suscrita el 29 de diciembre de 2015, entre Asociación Nacional de Enfermeras de Panamá (ANEP), la Coordinadora Nacional de Gremios Profesionales y Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), el Colegio Nacional de Laboratoristas Clínicos, Asociación de Farmacéuticos al Servicio del Estado (AFASE), Colegio Nacional de Farmacéuticos (CONALAC), en representación de los profesionales de la salud al servicio del Estado, así como la Comisión de Alto Nivel conformada por el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, **se señaló la necesidad de regular los turnos y jornadas extraordinarias a**

mediados de enero de 2016, **y para tal fin los gremios presentaron una propuesta al Ministerio de Salud;**

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 la jornada extraordinaria que permita disponer de la capacidad resolutive de sus servicios de salud.**" (Énfasis nuestro) (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial y Gaceta Oficial 28783-B)

Tal como se ha podido apreciar del extracto antes citado, el Ministerio de Salud, en observancia a la obligación de crear de acuerdo a las necesidades de cada región establecimientos en los cuales se presten los servicios de salud, dictó el Decreto Ejecutivo 178 de 2019, cuyos artículos 9, 23, 29 y 31 se encuentran impugnados por la acción que ocupa nuestra atención, obligación que guarda estrecha relación con el numeral 5 del artículo 110 de la Constitución Política.

En esta línea de pensamiento, consideramos que con el referido Decreto se permite dar cumplimiento con lo dispuesto en la norma constitucional antes citada, puesto que dicho Decreto tiene por objeto regular las jornadas extraordinarias de los profesionales, técnicos y asistentes que laboran en establecimientos de salud, de forma tal que este vital servicio se pueda prestar de forma ininterrumpida, esto es, las veinticuatro (24) horas del día y los siete (7) días de la semana.

Una regulación de este tipo llevaría inevitablemente aparejada consigo que la autoridad competente, en este caso el Ministerio de Salud, tomara en consideración el recurso humano llamado a proporcionar este servicio, y que como tal se vería afectado por esta medida. Es por ello que, tal como se puede extraer del Decreto en referencia, los gremios del sector salud presentaron sus propuestas, y con base en ellas, se dictó la normativa atacada de ilegal por la recurrente.

En cuanto al concepto de "Jefe de la Disciplina", término sobre el cual la demandante fundamenta gran parte de sus cargos de ilegalidad, el Informe de Conducta nos ilustra de la siguiente manera:

**"En este sentido, le corresponde al jefe de cada disciplina profesional llevar a cabo el proceso administrativo, la planificación de los turnos, determinar las necesidades de dotación de personal, determinar las áreas donde se necesita habilitar jornadas extraordinarias, así como los turnos en que se hacen necesarias.** Para ello, debe sustentar y realizar la solicitud ante la autoridad de la unidad ejecutora para su aprobación conforme a la viabilidad presupuestaria..." (Negrita nuestra) (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Tal como se puede apreciar, el concepto de Jefe de la Disciplina no busca modificar manuales preexistentes del Ministerio de Salud y de la Caja de Seguro Social, como lo argumenta la recurrente, sino que se refiere al servidor público a quien le corresponde la planificación de turnos y habilitación de jornadas extraordinarias, siempre que la necesidad lo requiera. En otras palabras, la jefatura de la respectiva disciplina determinará la necesidad de tomar las previsiones correspondientes para satisfacer la demanda de atención al público, así como evaluar en cuál de los horarios establecidos existe necesidad de un personal, ya sea profesional, técnico, asistente o auxiliar.

Con respecto al planteamiento de la demandante, sobre la exclusión de los Técnicos de Enfermería de la bonificación anual debido a que el Decreto en cuestión derogó el Decreto Ejecutivo 1112 de 6 de junio de 2012, el Informe de Conducta rendido por el Ministerio de Salud nos brinda las siguientes luces:

**"... el Ministerio de Salud consideró el aumento [de la Bonificación Anual] a favor de los Técnicos en Enfermería mediante Resolución N° 0167 de 22 de febrero de 2016,** por lo que mal puede aseverar que su derecho ha quedado marginado, tal como se observa en el artículo cuarto de la supra citada Resolución:

...

Es de advertir que en **artículo segundo de esta misma Resolución N° 0167 de 2016, también se contempló el monto**

**a pagar a favor de los Técnicos en Enfermería, por turno extraordinario especial.** A continuación citamos lo dispuesto en el artículo segundo:

..." (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

Visto lo anterior, esta Procuraduría es del criterio que la derogatoria del Decreto Ejecutivo 1112 de 2012 y sus modificaciones, en nada afecta ni la bonificación, ni el monto a pagar por turnos extraordinarios a favor de los Técnicos en Enfermería, dado que estos, están consignados en otro acto administrativo del Ministerio de Salud.

Por todo lo antes expuesto, este Despacho sostiene que por medio de los artículos impugnados no se vulneran las normas de horarios establecidos, ni las facultades reglamentarias del Ministerio de Salud, como entidad rectora en todo lo concerniente a la temática en estudio, y en consecuencia, no se ha materializado la infracción de las normas legales aducidas como infringidas.

Por consiguiente, esta Procuraduría solicita al Tribunal que declare **QUE NO SON ILEGALES** los artículos 9, 23, 29 y 31 del Decreto Ejecutivo 178 de 27 de mayo de 2019, emitido por el **Ministerio de Salud**, mediante el cual se "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".

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 918-19