

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1701

Panamá, 1 de diciembre de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

La Magíster María Teresa De León Núñez, quien actúa en nombre y representación de la **Asociación de Médicos, Odontólogos y Profesionales afines de la Caja de Seguro Social (AMOACSS)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Gabinete No.101 de 17 de diciembre de 2020 "Que autoriza al ministro de Salud para suscribir el Acuerdo de Cooperación para la Respuesta de Emergencia, a celebrarse entre el Ministerio de Salud de la República de Panamá y el Ministerio de Salud Pública de la República de Cuba", emitida por el **Consejo de Gabinete**, publicada en la Gaceta Oficial No.29183-B de 23 de diciembre de 2020.

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 No.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. **Acto acusado de ilegal.**

La acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, ha sido promovida por la Magíster María Teresa De León Núñez, en nombre y representación de la **Asociación de Médicos, Odontólogos y Profesionales afines de la Caja de Seguro Social (AMOACSS)**, con el objeto que, se declare nula, por ilegal, la Resolución de Gabinete No.101 de 17 de diciembre de 2020 "Que autoriza al ministro de Salud para suscribir el Acuerdo de Cooperación para la Respuesta de Emergencia, a celebrarse entre el Ministerio de Salud de la República de Panamá y el Ministerio de Salud Pública de la República de Cuba", emitida por el **Consejo de Gabinete**, publicada en la Gaceta Oficial No.29183-B de 23 de diciembre de 2020 (Cfr. fojas 2-8 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, vulnera las siguientes disposiciones:

A. El artículo 5 de la Ley No.89 de 1 de noviembre de 2013, que señala que solamente se contratará personal extranjero a través de un contrato individual de trabajo por tiempo definido para la prestación del servicio en el área de comprobada necesidad (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial); y

B. Los artículos 34 y 52 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que se refieren, respectivamente, a los principios que informan el procedimiento administrativo general; y los actos administrativos en los que se incurre en vicio de nulidad absoluta (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

Mediante la Resolución de Gabinete No.101 de 17 de diciembre de 2020 "Que autoriza al ministro de Salud para suscribir el Acuerdo de Cooperación para la Respuesta de Emergencia, a celebrarse entre el Ministerio de Salud de la República de Panamá y el Ministerio de Salud Pública de la República de Cuba", emitida por el **Consejo de Gabinete**, se dispuso entre otras cosas, lo siguiente:

" ...

Artículo 1. Autorizar la suscripción del Acuerdo de Cooperación para la Respuesta de Emergencia, a celebrarse entre el Ministerio de Salud de la República de Panamá y el Ministerio de Salud Pública de la República de Cuba, con el objeto de traer a nuestro país profesionales de la salud de esa nacionalidad, ya sean médicos, enfermeras y asistentes, capacitados para hacer frente a desastres y graves epidemias, de modo que presten servicios en diferentes territorios y centros de atención de salud comunitaria y hospitalaria en Panamá, como parte del enfrentamiento y control de la COVID-19.

Artículo 2. Autorizar al ministro de Salud, a suscribir, actuando en nombre y representación de la República de Panamá, el Acuerdo de Cooperación para la Respuesta de Emergencia entre el Ministerio de Salud de la República de Panamá y el Ministerio de Salud Pública de la República de Cuba, según los términos a los que se refiere el artículo anterior de esta resolución.

..." (Cfr. fojas 10-13 del expediente judicial).

En relación a lo anotado, el 19 de febrero de 2021, la Magister María Teresa De León Núñez, actuando en nombre y representación de la **Asociación de Médicos, Odontólogos y Profesionales afines de la Caja de Seguro Social (AMOACSS)**, promovió ante la Sala Tercera la demanda que se examina, en la que, al sustentar el concepto de violación de las disposiciones que estima infringidas, argumenta que la contratación de personal extranjero para brindar servicios en las instalaciones de salud pública debe realizarse a través de un contrato individual de trabajo por tiempo definido, lo que no se tomó en cuenta para expedir el acto objeto de controversia, vulnerando, a su juicio, el contenido del artículo 5 de la Ley No.89 de 1 de noviembre de 2013. Agrega, que la Resolución de Gabinete No.101 de 17 de diciembre de 2020, acusada de ilegal, está revestida de la nulidad absoluta contemplada en el artículo 52 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. fojas 5-6 y 7 del expediente judicial).

El Viceministro de la Presidencia, le remitió al Tribunal, el informe de conducta relativo a la causa que se analiza, indicando lo siguiente:

“...
 Conforme se desprende del tenor literal de las normas antes transcritas, le corresponde al Ministerio de Salud atender todos los asuntos sanitarios que afecten la salud pública, lo que de manera concreta ocurre con la pandemia generada por la enfermedad contagiosa de la COVID-19, cuyos efectos no solamente han afectado la salud y la vida de los habitantes de la República de Panamá, sino también a los países del mundo. Del articulado antes citado, igualmente se deriva la obligación que corresponde a dicho ministerio de adoptar las medidas pertinentes para hacer desaparecer toda causa de enfermedad comunicable o mortalidad especial.
 ...” (Cfr. fojas 35-36 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Antes de referirnos al concepto de la Procuraduría de la Administración en torno a las normas impugnadas, estimamos necesario reiterar que el acto demandado por la **Asociación de Médicos, Odontólogos y Profesionales afines de la Caja de Seguro Social (AMOACSS)**, se circunscribe únicamente a autorizar al Ministro de Salud para que, en representación de nuestro país, suscribiera con la República de Cuba, el acuerdo de cooperación que tenía como propósito que vinieran médicos, enfermeras y asistentes para ayudar en todo lo relacionado a la pandemia

provocada por el Covid-19; mismo que fue celebrado por un término de tres (3) meses prorrogables a partir del 23 de diciembre de 2020, fecha de su promulgación en la Gaceta Oficial 29183-B.

Ahora bien, en cumplimiento del deber que tiene este Despacho, respecto a intervenir en interés de la ley ante los procesos contencioso administrativos de nulidad, nos corresponde advertir que de la verificación efectuada sobre el objeto de la litis, evidenciamos que mediante la Resolución de Gabinete N.º 68 de 9 de junio de 2021, publicada en Gaceta Oficial Digital No.29305-A de 10 de junio de 2021, se autorizó al Ministerio de Salud para suscribir la Adenda No. 2 al Acuerdo de Cooperación celebrado con el Ministerio de Salud de la República de Cuba.

En la parte motiva de la resolución a la que hacemos mención en el párrafo precedente, se evidencia con toda claridad el tiempo determinado de duración del Acuerdo de Cooperación autorizado por medio del acto impugnado en el proceso objeto de análisis, por lo que para mayor comprensión nos permitiremos citar de la manera siguiente:

“

Resolución de Gabinete N.º 68 de 9 de junio de 2021

...

Que en virtud de los nuevos brotes de la enfermedad contagiosa COVID-19 en algunas regiones del país, la autoridad sanitaria estima necesario mantener los servicios de 95 médicos especialistas de nacionalidad cubana, **por un periodo de dos meses adicionales a los previamente autorizados mediante la Adenda No. 1 del Acuerdo de Cooperación**, lo que conlleva un costo de trescientos noventa y cuatro mil cuatrocientos ocho balboas con 00/100 (B/.394,408.00);

Que se hace necesario que el Consejo de Gabinete faculte al ministro (sic) de Salud para que, actuando en nombre y representación de la República de Panamá, **suscriba la Adenda No. 2 al Acuerdo de Cooperación autorizado mediante la Resolución de Gabinete No. 101 de 17 de diciembre de 2020,**

RESUELVE:

Artículo 1. Autoridad la celebración de la Adenda No. 2...**sujeta a las mismas cláusulas de confidencialidad** que contiene dicho acuerdo, con el objeto que permanezcan en el país 95 médicos especialistas de nacionalidad cubana, por un periodo de dos meses adicionales a los previamente autorizados en la Adenda No. 1...

...

Artículo 4. Esta Resolución de Gabinete **comenzará a regir a partir de la finalización de la Adenda No. 1.**

...
Dada en la ciudad de Panamá, a los nueve (9) días del mes **de junio del año dos mil veintiuno (2021).**" (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

En este contexto, es claro que al haberse publicado en Gaceta Oficial, la Resolución que hemos transcrito, se evidenció que la aprobación otorgada por medio del acto impugnado, se había materializado a través de un Acuerdo de Cooperación que contiene cláusulas de carácter confidencial, donde además se suscribieron dos (2) Adendas para extender el tiempo de duración en el país, de los especialistas de la salud provenientes de la República de Cuba, siendo la última por un término de dos (2) meses contados a partir de la finalización de la primera.

Ahora bien, en virtud que al momento de emitir esta Vita han transcurrido cuatro (4) meses desde la publicación de la Resolución de Gabinete N.º 68 de 9 de junio de 2021 y que la despedida del último grupo de médicos cubanos fue publicada en los distintos medios de comunicación, tanto nacionales como internacionales, el 6 de agosto de 2021, estimamos que el Acuerdo de Cooperación entre los Ministerios de Salud de la República de Panamá y la República de Cuba ha perdido vigencia (Cfr. acceso: <https://www.elpais.cr/2021/08/06/panama-despidio-ultimo-grupo-de-medicos-cubanos/>).

De manera que, ante los señalamientos desarrollados en líneas anteriores, queda claro que dentro de este proceso contencioso administrativo, **se ha producido el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia**, ya que el objeto litigioso desapareció, al dejar de surtir sus efectos el Acuerdo de Cooperación aprobado por medio de la Resolución de Gabinete No. 101 de 17 de diciembre de 2020, mismo que constituye el acto administrativo que ha sido demandado de ilegal mediante la acción en estudio.

En ese sentido, las circunstancias expuestas permiten concluir que el acto impugnado, al perder su vigencia, le impedirá al Tribunal emitiré un pronunciamiento de fondo sobre la pretensión planteada, de conformidad con lo establecido en el artículo 201 (numeral 2); y el artículo 992 del Código Judicial. Veamos:

“**Artículo 201.** Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los magistrados y jueces tendrán las siguientes facultades ordenatorias o instructorias:

...

2. Tener en cuenta, en la sentencia, de oficio o a petición de parte, **cualquier hecho** constitutivo, modificadorio o **extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute y que hubiera ocurrido después de haberse propuesto la demanda**, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia si la ley no permite considerarlo de oficio...” (Lo destacado es nuestro).

“**Artículo 992.** En la sentencia se tendrá en cuenta **cualquier hecho** modificadorio o **extintivo de las pretensiones objeto del proceso** ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente.” (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

La situación jurídica planteada permite establecer que la sustracción de materia ocurre cuando luego de instaurada la demanda o un proceso, sobreviene en el curso del mismo un hecho que hace desaparecer el objeto litigioso pretendido por la accionante, de tal suerte que el Juzgador se ve impedido de pronunciarse sobre el fondo de la causa, no quedándole más remedio que dar por terminada la causa de manera abstracta; en ese orden, para decretar este modo anormal de terminación del proceso, el hecho sobreviniente debe estar debidamente probado dentro de la causa de análisis.

Dentro de este contexto; y tal como ha sido sustentado en líneas anteriores, la sustracción de materia es un concepto respaldado doctrinalmente, por lo que resulta oportuno citar al procesalista panameño Jorge Fábrega, quien tomó como referencia la opinión de Jorge Peyrano, al destacar lo siguiente: “...la sustracción de materia es un medio de extinción de la pretensión constituido por las circunstancias de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal, por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito.” (PEYRANO, Jorge. Citado por FÁBREGA, Jorge. “La Sustracción de Materia”, en Estudios Procesales, Tomo II. Editora Jurídica Panameña. Panamá, 1990. Pág. 1195).

Al respecto, la más alta corporación de Justicia, en materia contencioso administrativa, se ha pronunciado sobre este fenómeno en reiteradas ocasiones, permitiéndole a este Despacho citar un

extracto de lo expuesto del contenido de la Sentencia de veintidós (22) de marzo de dos mil veintiuno (2021), en el orden siguiente:

“Ante tales hechos, **debemos acotar que compartimos el criterio esbozado por la Procuraduría de la Administración...con el que advierte sobre la verificación del referido fenómeno jurídico de sustracción de materia** del cual deriva la importancia del análisis de los cargos de ilegalidad expuestos por la parte actora.

Por consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo...**DECLARA SUSTRACCIÓN DE MATERIA...**” (La negrita es de este Despacho).

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en el presente proceso, toda vez que ha expirado la vigencia del Acuerdo de Cooperación aprobado por medio de la **Resolución de Gabinete No.101 de 17 de diciembre de 2020**, emitida por el Consejo de Gabinete, siendo el acto acusado de ilegal a través de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por la Magister María Teresa De León Núñez, en representación de la **Asociación de Médicos, Odontología y Profesionales afines de la Caja de Seguro Social (AMOACSS)**.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General

Expediente 148392021