94

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, trece (13) de julio de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La Licenciada María Teresa De León, actuando en nombre y representación de la **ASOCIACIÓN DE MÉDICOS, ODONTÓLOGOS Y PROFESIONALES AFINES DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL (AMOACSS)**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, a fin que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°1687 de 29 de diciembre de 2020, emitido por el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Salud.

Cabe señalar que, a través de la Resolución de dieciocho (18) de junio de 2021, la Sala Tercera no accedió a la solicitud de Suspensión Provisional de los efectos del Acto Administrativo impugnado (Cfr. fs. 32-35 del Expediente Judicial).

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

La activadora jurisdiccional pretende se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°1687 de 29 de diciembre de 2020, emitido por el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Salud, que establece medidas de

91

emergencia para la prestación de servicios de profesionales de salud extranjeros en las instalaciones públicas de salud durante el Estado de Emergencia Nacional.

En cuanto a los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, señala la parte actora que el Acto Administrativo impugnado se fundamenta en la Resolución de Gabinete N°11 de 13 de marzo de 2020, el artículo 109 de la Constitución Política, el numeral 10 del artículo 85 de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947; así como en lo dispuesto en el artículo 138 de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947 (Cfr. fs. 4-5 del Expediente Judicial).

Sin embargo, advierte que, contrario a lo establecido en el artículo 3 del Acto impugnado, el cual exige a los profesionales de la salud extranjeros el deber de obtener un permiso de la Dirección General de Salud Pública, que les permitirá laborar de manera exclusiva en instalaciones o programas del sistema público de salud; el artículo 6 de la Ley 69 de 2 de octubre de 2013, establece que el Consejo Técnico de Salud es el ente que expide, antes de la contratación, el registro temporal. Y en tal sentido, hace una distinción entre ambos organismos, manifestando que al primero "... no le es dable emitir permisos para la contratación de un profesional de la medicina extranjero, ni aún en las condiciones de excepcionalidad que se mantienen a la fecha por razón de la pandemia por COVID-19, ya que la función que le atribuye la Ley es meramente de verificación del cumplimiento de los requisitos, mas no de otorgamiento de autorización para ejercerlo". (Cfr. f. 5 del Expediente Judicial)

Por último, argumenta que se puede poner en riesgo la salud de los panameños al contratar profesionales que no reúnen los requisitos fundamentales - contenidos en el artículo 4 de la Ley N°69 de 2 de octubre de 2013, modificada por la Ley N°89 de 1 de noviembre de 2013 - para ejercer la medicina en la República de Panamá.

En cuanto a las disposiciones que se alegan como infringidas, la parte actora invoca el artículo 7 de la Ley N°89 de 1 de noviembre de 2013, que modifica la Ley N°69 de 2013, referente al trámite para la verificación de la documentación aportada

94

por los profesionales y técnicos de la salud extranjeros que tengan la intención de laborar en el país.

Igualmente, advierte la vulneración del artículo 4 de la Ley N°69 de 2 de octubre de 2013, modificado por la Ley N°89 de 1 de noviembre de 2013, que enuncia los requisitos que debe cumplir el personal de salud extranjero para obtener su registro temporal, por el período de duración de su contratación.

Asimismo, considera se han infringido los artículos 108 y 111, numerales 10 y 11 de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947 (Código Sanitario), que guardan relación con las funciones del Consejo Técnico de Salud Pública.

De igual manera, estima vulnerados los artículos 34 y 52, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que tratan, en su orden, sobre los Principios de las actuaciones administrativas; y que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los Actos Administrativos cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal.

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 7-11 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Ministerio de Salud, para que se rindiese Informe Explicativo de su actuación en este caso, lo que se concretó a través de la Nota N°1873-DMS-OAL/PJ de 13 de julio de 2021, en donde la Entidad demandada manifestó lo siguiente:

> "... en materia de salud pública, corresponde al Ministerio de Salud, resolver los asuntos de salud y bienestar colectivo, como lo es la pandemia por la Covid-19; aunado al hecho que... corresponde además tomar las medidas pertinentes para hacer desaparecer toda causa de enfermedad comunicable o mortalidad especial.
>
> (...)
>
> A la fecha de la emisión del Decreto Ejecutivo N°1687, se contabilizaban un total acumulado de 238,279 casos en el país, con 4,574 casos positivos nuevos y 3,933 defunciones, por tanto, con este repunte de casos no se descartaba la posibilidad de que la cifra de casos positivos se incrementara aún más, lo cual colapsaría el sistema de salud llevando a la saturación de este.

97

(...)

Debemos destacar que el Ministerio de Salud realizó las siguientes gestiones:

1. Agilización en los trámites de idoneidad de personal de salud.
2. Nombramiento y contratación por fondos Covid-19.
3. Reuniones con Asociación de Especialidades Médicas solicitándoles el apoyo para la atención de los pacientes en los hospitales de la red hospitalaria.
4. Reorganización del pie de fuerza laboral.
5. Capacitación de médicos generales para atender pacientes en salas Covid-19, UCRE, Semi intensivos y UCI.

Sin embargo, a pesar de todas estas estrategias, fue difícil el reclutamiento del personal especializado, siendo importante mencionar que el Ministerio de Salud ha realizado las consultas necesarias a las especialidades médicas del país y en este momento podemos afirmar, que no existe especialistas (intensivistas, medicina interna, neumólogos, entre otros), que deseen trabajar en áreas críticas Covid de nuestras instalaciones de salud, y en relación a médicos generales expresaron no querer exponerse a esta enfermedad, no estar interesados, no ser atractiva la remuneración y muchos están en espera de entrar a una especialidad médica.

(...)

En ese sentido y, solo con la finalidad de mitigar y afrontar este escenario, se hizo necesaria contratar 230 profesionales de la salud extranjeros, específicamente de Cuba, los cuales estaban conformados por 10 equipos de 23 personas, en virtud de las comunicaciones recibidas por los directores médicos de diversos hospitales, quienes solicitaron la contratación temporal de personal sanitario con el único objetivo de dar una respuesta efectiva en este período de ascenso de los casos Covid-19.

(...)

Este grupo de médicos pasó por una fase de inducción donde se pretendía que se familiarizaran con las instalaciones en donde debían laborar, prácticas de bioseguridad, modelo de atención de Panamá, protocolo y guías de manejo de pacientes Covid-19 desarrolladas por las sociedades médicas de Panamá.

(...)

Honorable magistrado, antes de concluir, considero importante anotar, que de acuerdo con la Ley 69 de 2 de octubre de 2013, 'Que autoriza al Ministerio de Salud y a la Caja de Seguro Social para contratar profesionales y técnicos de la salud extranjeros de manera temporal por servicios profesionales', modificada por la Ley 89 de 1 de noviembre de 2013, autoriza al Ministerio de Salud para contratar a profesionales y técnicos de la salud extranjeros de manera temporal por servicios profesionales, siempre y cuando exista una necesidad comprobada de este recurso humano, y que a las convocatorias no se presenten nacionales, lo cual ocurrió en el caso que nos atañe, pues la carencia de personal médico sanitario en nuestros hospitales y la predisposición de galenos nacionales a participar en las convocatorias por temor a un posible contagio de la Covid-19, motivaron la emisión del Decreto Ejecutivo N°1687 de 29 de diciembre de 2020, fue con la finalidad de garantizar la salud y la debida asistencia médica a toda la población de la República de Panamá, como parte del enfrentamiento y control de la Covid-19 y con estricto apego a las normas internas de orden sanitario..." (Cfr. fs. 40-45 del Expediente Judicial).

III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N°1715 de 3 de diciembre de 2021, el Ministerio Público emite su concepto solicitando que la Sala Tercera declare que no es ilegal el Decreto Ejecutivo N°1687 de 29 de diciembre de 2020, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud.

98

En relación con esto, la Procuraduría de la Administración fundamenta su petición en lo siguiente:

"... el Ministerio de Salud es la autoridad competente, en referencia a las medidas de salubridad necesarias, para prevenir, controlar y hacer desaparecer toda causa de enfermedad transmisible o mortalidad especial a nivel nacional y, por consiguiente, ostenta la potestad reglamentaria para contratar el personal transitorio que se requiera para enfrentar las calamidades públicas o epidemias que afecten la salud de los habitantes de nuestro país, habida cuenta que, es el ente rector en esta materia, en atención al mandato legal y constitucional de la República de Panamá.

(...)

Visto lo anterior, estimamos necesario señalar que, el Decreto Ejecutivo N°1687 de 29 de diciembre de 2020, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud, 'Que establece medidas de emergencia para la prestación de servicios de profesionales de salud extranjeros en las instalaciones públicas de salud durante el Estado de Emergencia Nacional', el cual fue publicado en la Gaceta Oficial N°29186-B de 29 de diciembre de 2020, acusado de ilegal, **respondió a una necesidad imperante de adoptar las medidas de contingencia imprescindibles en materia de salubridad para el establecimiento de mecanismos que garantizaran el derecho a la salud de los habitantes de la República, ante el estado de Emergencia Nacional decretado** por medio de la Resolución de Gabinete N°11 de 13 de marzo de 2020, como consecuencia de los efectos generados por el enfermedad infecciosa COVID-19, causada por el coronavirus.

Las reflexiones anteriores nos permiten afirmar, sin lugar a dudas, que el Decreto Ejecutivo N°1687 de 29 de diciembre de 2020, constituye un reglamento de ejecución, dictado en el marco de las atribuciones legítimas que detenta el Ministerio de Salud, de allí, que este Despacho estima que no le asiste la razón a la recurrente; toda vez, que resulta incuestionable que la entidad demandada está revestida de plena potestad para emitir las reglamentaciones administrativas que en el marco de su competencia estime convenientes para cumplir con sus funciones legales y constitucionales, formulando las políticas y las estrategias necesarias en materia epidemiológica frente al estado de Emergencia Sanitaria.

(...)

Por otra parte, consideramos conveniente recalcar que dada la forma y los motivos que originaron la emisión del Decreto Ejecutivo N°1687 de 29 de diciembre de 2020, acusado de ilegal, se entiende que el mismo pretende reglamentar la contratación del personal médico extranjero, mientras subsista la declaración de Emergencia, producto de la pandemia causada por el COVID-19; de ahí que, su duración sea definida, tal como se desprende de su considerando y del artículo 10.

Finalmente, es preciso señalar que todas las actuaciones del Ministerio de Salud en lo que respecta a la emisión del Decreto Ejecutivo N°1687 de 29 de diciembre de 2020, acusado de ilegal, se dieron dentro del marco de la potestad discrecional administrativa, que no es más que la facultad que se le concede a la Administración Pública, siempre y cuando lo decidido esté debidamente razonado y fundamentado para no incurrir en arbitrariedades, todo lo cual, sucedió con la expedición del mencionado acto..." (Cfr. fs. 46-64 del Expediente Judicial).

IV. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los Actos

99

Administrativos que expidan los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

La Demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Decreto Ejecutivo N°1687 de 29 de diciembre de 2020, emitido por el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Salud, que establece medidas de emergencia extraordinarias, para permitir el ejercicio de profesionales idóneos de salud extranjeros, en el sector público, durante el Estado de Emergencia Nacional.

En tal sentido, el referido Acto dispone los parámetros y requisitos que deberán cumplir los profesionales de la salud extranjeros, que presten servicios en las instalaciones públicas de salud que determine la Autoridad, lo cual será por tiempo definido, exclusivamente mientras subsista la Declaración de Emergencia Nacional.

Por otro lado, observa la Sala que la activadora de esta jurisdicción argumenta que el Acto Administrativo impugnado quebranta, por omisión, el artículo 7 de la Ley N° 89 de 1 de noviembre de 2013, que modifica la Ley N° 69 de 2 de octubre de 2013, toda vez que contrario a lo establecido en dicha norma, que exige con anterioridad a la contratación, que los médicos extranjeros deben poseer un registro temporal expedido por el Consejo Técnico de Salud; se establece en el artículo 3 un trámite distinto, en que se requiere un permiso para ejercer la profesión otorgado por la Dirección General de Salud del Ministerio de Salud.

A su vez, considera que se infringe de manera clara, lo preceptuado en el artículo 4 de la Ley N°69 de 2 de octubre de 2013, modificada por la Ley N° 89 de 1 de noviembre de 2013, pues, si bien este precepto establece doce (12) requisitos que debe cumplir el personal de salud extranjero para obtener su registro temporal, en el artículo 5 del Acto objeto de reparo, los mismos se reducen a ocho (8), dificultando la comprobación de los conocimientos, experticia y ejecutoria para asumir las funciones que correspondan. En esa misma línea, en lo referente a la presentación de un examen teórico-práctico de cada área de experticia acreditada,

100

advierte que, "... *no hay evidencia de que los médicos Cubanos (sic) que llegaron al país el 24 de diciembre de 2020, hayan cumplido con este requisito...*" (Cfr. f. 9 del Expediente Judicial).

Respecto a la vulneración de la norma antes citada, sostiene que en el artículo 3 del Acto impugnado se "... *omite toda participación del Consejo Técnico de Salud respecto la aprobación de permiso o autorización previa al inicio de labores por parte de los profesionales de la medicina extranjeros, dejándole la potestad en manos de la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud.*" (Cfr. f. 9 del Expediente Judicial).

Adicionalmente, señala la transgresión de los artículos 108 y 111, numerales 10 y 11, de la Ley N°66 de 10 de noviembre de 1947. En lo que respecta al artículo 108, sostiene que el Consejo Técnico de Salud, tiene como una de sus facultades, el velar por el control del ejercicio de las profesiones de salud, por lo que estima que "... *no es dable al MINSA por mandato de un Decreto Ejecutivo desvirtuar el texto de la Ley, causando el incumplimiento de esta, al facultar a la Dirección General de Salud Pública para el ejercer esta función que no es delegable*" (Cfr. f. 9 del Expediente Judicial).

Por otro lado, en cuanto a la alegada vulneración, por omisión, de los numerales 10 y 11 del artículo 111 de la Ley N°66 de 1947, expone que el Acto atacado "... *omite la función que por ley le es dada al Consejo Técnico de Salud, dejando esta potestad a una instancia del Ministerio de Salud no correspondiente y que de manera unilateral decida, sin que la entidad competente por Ley para ello, tenga la oportunidad de conocer al respecto, como lo exigen ambos numerales.*" (Cfr. f. 10 del Expediente Judicial).

De igual manera, el demandante alega la supuesta infracción de los artículos 34 y 52, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000. En ese sentido, asevera que la infracción del referido artículo 34 consiste "... *en la omisión que se hace al apego al principio de estricta legalidad en la actuación, toda vez que al emitir el acto impugnado se infringe de manera clara el texto de la Ley* ***la Ley (sic) 69 de 2 de***

101

octubre de 2013, modificada por la Ley N°89 de 1 de noviembre de 2013." (Cfr. f. 10 del Expediente Judicial).

Por su parte, en cuanto a la vulneración del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, advierte que este artículo "*... pone en evidencia las infracciones en que se incurre al emitirse el Decreto Ejecutivo N°1687 de 29 de diciembre de 2020, toda vez que con ello se incurre en la causa de nulidad absoluta del acto impugnado, según lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.*" (Cfr. f. 11 del Expediente Judicial).

Así pues, al conocer los cargos de ilegalidad invocados por la parte actora, observa la Sala que el Negocio Jurídico a examinar guarda un estrecho vínculo con la amenaza sanitaria generada por el brote y propagación de la COVID-19 (causada por el virus SARS-CoV-2) en nuestro país; por lo que, como cuestión previa, consideramos oportuno pronunciarnos sobre la sucesión de acontecimientos y medidas tomadas por el Estado para enfrentar la emergencia nacional sobrevenida.

En atención a la realidad mundial por la complicada situación sanitaria provocada en razón del avance del COVID-19, donde se hizo patente el aumento de casos positivos, así como las consecuentes defunciones, constituyéndose en un Evento de Salud Pública de Interés Internacional (ESPII) de acuerdo al Reglamento Sanitario Internacional (RSI-2015), el Ministerio de Salud ordenó, mediante la Resolución N°075 de 23 de enero de 2020, la activación del Centro de Operaciones de Emergencias en Salud (CODES), con el objetivo de dar seguimiento a la Alerta Internacional de Salud declarada por la OPS/OMS, así como planificar las acciones de respuesta para mitigar el brote de la enfermedad en el país.

En virtud que el veintisiete (27) de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud elevó a la condición de "alto riesgo" el contagio internacional por el brote del nuevo Coronavirus (2019-nCoV), el Consejo de Gabinete, por medio de la Resolución de Gabinete N°6 de 28 de enero de 2020, declaró la amenaza de alto riesgo de propagación del brote del nuevo Coronavirus (2019-nCoV) en el territorio nacional; y, en misma fecha, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de

102

Salud emitió el Decreto Ejecutivo N°64 de 28 de enero de 2020, por el cual se adoptaron medidas imprescindibles e impostergables, contenidas en el Plan Nacional instituido ante la amenaza generada por el brote de tan contagiosa enfermedad.

Luego de ello, con el ánimo de redoblar las medidas destinadas a la contención de la epidemia, el Consejo de Gabinete decide ampliar el marco de la Resolución de Gabinete N°6 de 28 de enero de 2020, elevando a muy alta la amenaza de propagación del COVID-19 en el territorio nacional, a través de la Resolución de Gabinete N°10 de 3 de marzo de 2020.

En fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró la enfermedad coronavirus (CoVid-19) como Pandemia; y, en virtud de tal declaración, mediante la Resolución de Gabinete N°11 de 13 de marzo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Nacional.

Como parte de las actuaciones del Gobierno Nacional para enfrentar la COVID-19, observamos que el Presidente de la República, con la participación del Ministro de Salud, emitió el Decreto Ejecutivo N°1687 de 29 de diciembre de 2020, objeto de reparo, a través del cual decreta lo siguiente:

> "**Artículo 1.** Se establece a partir del 17 de diciembre de 2020 medidas de emergencia extraordinarias, para permitir el ejercicio de profesionales idóneos de salud extranjeros, en el sector público, durante el Estado de Emergencia Nacional.
>
> **Artículo 2.** El Estado panameño, a través del Ministerio de Salud, podrá optar por adquirir el servicio de profesionales de la salud extranjeros por tiempo definido exclusivamente en el período del Estado de emergencia nacional, para que presten servicios en las distintas instalaciones públicas de salud, según se determine.
>
> **Artículo 3.** Los profesionales de salud extranjeros que presten servicios en las instalaciones públicas de salud, mientras dure el Estado de Emergencia Nacional, deben obtener permiso de la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud, que les habilitará para laborar únicamente en instalaciones o programas del sistema público de salud, bajo la supervisión directa de médicos idóneos panameños.
>
> **Artículo 4.** Todo profesional de la salud extranjero que labore bajo los parámetros establecidos en el presente decreto (sic) Ejecutivo estará supeditado a cumplir las normas y protocolos de atención establecidos en la República de Panamá.
>
> **Artículo 5.** Los requisitos para obtener el permiso de la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud serán los siguientes:
>
> 1. Copia del pasaporte, que será cotejada con la original, por las Oficinas de Recursos Humanos del Ministerio de Salud.
> 2. Hoja de vida
> 3. Presentar original o copia autenticada o certificación electrónica del título académico que lo acredita como profesional o técnico de la disciplina de

103

salud respectiva.

4. Presentar original o copia autenticada o certificación electrónica de los créditos correspondientes a la disciplina de la salud respectiva.
5. Presentar original o copia autenticada de la idoneidad o la licencia o certificación profesional de su país de origen con certificación de su vigencia o certificación electrónica validada por la universidad respectiva.
6. Presentar historial penal, policivo o documentación no haber sido sancionado por delitos ni faltas a la ética profesional de su país o récord policivo en caso de residir en la República de Panamá.
7. Certificación médica de salud física y habilidades conectivas expedido por un médico idóneo nacional.
8. Los títulos y créditos expedidos por universidades extranjeras serán revisados, según sea el caso, por el Colegio Médico de Panamá en coordinación con la Dirección General de Salud Pública.

Artículo 6. La Dirección General de Salud Pública, llevará el registro de los médicos extranjeros con autorización para prestar servicios, según lo dispuesto en el presente Decreto.

Artículo 7. La Dirección de Provisión de Servicios de Salud del Ministerio de Salud, coordinará la distribución de los profesionales de salud extranjeros, con los directores médicos de la red hospitalaria pública, previa solicitud, con el propósito de llevar el registro que detalle la instalación de salud en la cual prestará el servicio.

Los directores médicos o las personas por él designadas, serán responsables del recurso humano extranjero asignado y su supervisión.

Artículo 8. Se faculta al Ministerio de Salud a suscribir acuerdos de cooperación internacional con países dispuestos a prestarle apoyo con profesionales de salud idóneos.

Artículo 9. La prestación de servicios de personal sanitario extranjero, será por tiempo limitado y definido por la autorización expedida por la Dirección General de Salud Pública y será específicamente para actividades relacionadas en la lucha contra la Covid-19.

El Estado, además, garantizará la contratación de forma ininterrumpida de todo profesional sanitario panameño idóneo en estas mismas áreas.

Artículo 10. Las disposiciones establecidas mediante el presente Decreto Ejecutivo únicamente tendrán efecto mientras subsista la Declaración de Emergencia Nacional.

Artículo 11. El presente Decreto Ejecutivo rige a partir de su promulgación.

(...)" (Cfr. fs.16-17 del Expediente Judicial).

Habiendo dicho esto, encontramos que en su estimación respecto a las normas supuestamente vulneradas, la parte actora plantea que el Decreto Ejecutivo antes transcrito, conculca la normativa que regula la materia, puesto que no se toma en consideración que los profesionales de la salud extranjeros, que deseen prestar sus servicios ejerciendo en el territorio panameño, deben tener, antes de su contratación, un registro temporal expedido por el Consejo Técnico de Salud, entidad facultada por Ley para velar por el control del ejercicio de las profesiones de salud; e, igualmente, se omiten algunos de los requisitos que se les exigen a profesionales y técnicos de la salud nacionales y extranjeros, para obtener su registro temporal; lo que, a su juicio, trae como consecuencia, la falta de apego al

104

Principio de Estricta Legalidad, incurriendo en vicio de nulidad absoluta.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en nuestro ordenamiento jurídico, el Estado es el responsable o custodio de la salud de los habitantes de la República de Panamá. Así, vemos que el artículo 109 de la Constitución Política, mandata lo siguiente:

> "**Artículo 109.** Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. 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 ésta como el completo bienestar físico, mental y social."

A su vez, es oportuno destacar que el numeral 4 del artículo 110 de nuestra Carta Magna, dispone:

> "**Artículo 110.** En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación:
>
> (...)
>
> 4. Combatir las enfermedades transmisibles mediante el saneamieto ambiental, el desarrollo de la disponibilidad de agua potable y adoptar medidas de inmunización, profilaxis y tratamiento, proporcionadas colectiva o individualmente, a toda la población."

En este punto, vale adicionar que, en el marco de la convencionalidad, existen diversos instrumentos, suscritos por la República de Panamá, en los cuales se precisa que corresponde al Estado el resguardo del Derecho a la Salud de los ciudadanos; así vemos que, en el Protocolo de San Salvador, aprobado mediante Ley N° 21 de 22 de octubre de 1992, los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público, garantizando este derecho por medio de una serie de medidas en la que destaca "*La prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole*" (Véase el artículo 10 de la Ley N° 21 de 22 de octubre de 1992).

De lo antes expuesto, colegimos que el Estado tiene como función primordial la custodia del Derecho a la Salud de la población panameña, correspondiéndole en esta materia el combate de las enfermedades transmisibles a través de la adopción de medidas de inmunización, profilaxis y tratamiento.

En ese contexto, observa esta Superioridad que los asuntos relacionados con

105

la salubridad e higiene públicas, así como la policía sanitaria y la medicina preventiva y curativa, están regulados en el Código Sanitario de la República de Panamá, aprobado mediante la Ley N°66 de 10 de noviembre de 1947, tal cual fue dispuesto en su artículo primero. Y, a continuación, se pone de relieve en el artículo 3 de dicha excerta legal, que **las disposiciones contenidas en el Código "*... se aplicarán de preferencia a toda otra disposición legal en materia de salud pública y obligan a las personas naturales o jurídicas y entidades oficiales o privadas, nacionales o extranjeras, existentes o que en el futuro existan, transitoria o frecuentemente, en el territorio de la República*."

De seguido, en el artículo 4 se puntualizan los organismos competentes para intervenir en problemas de salud pública, estableciendo de primero al *"... Órgano Ejecutivo por intermedio del Ministerio correspondiente en el orden político, económico, administrativo y social; y por intermedio del Departamento Nacional de Salud Pública, en el orden técnico, normativo y ejecutivo..."*; asimismo, cabe señalar que el Consejo Técnico de Salud Pública, es también considerado idóneo para intervenir en problemas de salud pública.

Por su parte, en el artículo 37 se indica que, **el Órgano Ejecutivo "*... podrá contratar médicos extranjeros cuando el número de profesionales fuere insuficiente para atender los hospitales y unidades sanitarias, especialmente en el interior de la República...*"**.

De igual manera, de este ordenamiento jurídico se extrae que corresponde al Ministerio de Salud, la adopción de medidas de emergencia que sean imprescindibles e impostergables en caso de epidemia u otras calamidades públicas, pudiendo contratar al personal transitorio necesario para afrontar la situación (Véase el artículo 85, numeral 10); en esa misma dirección, se establece que **en caso de enfermedades transmisibles -epidemia o amago de ella-, a petición del Ministerio de Salud, el Órgano Ejecutivo "*... determinará las medidas extraordinarias que autorice para extinguir o evitar la propagación del peligro...*"** (Véase el artículo 138).

104

Así las cosas, resulta importante señalar que, ante la necesidad del Órgano Ejecutivo de cumplir con un Plan Nacional de Salud y de atender con exclusividad los aspectos relacionados con la promoción, protección, reparación y rehabilitación de la salud; mediante Decreto de Gabinete N°1 de 15 de enero de 1969, se creó el Ministerio de Salud, como Institución a cargo de la determinación y conducción de la política de salud del Gobierno en el país, quedando investida de las prerrogativas y facultades que la Constitución y la Ley otorgan a los Ministerio de Estado..." (Véase el artículo 1).

Por otro lado, como bien se expuso anteriormente, por medio de la Ley N°69 de 2013, modificada por la Ley N° 89 de 2013, se autoriza al Ministerio de Salud y a la Caja de Seguro Social para contratar profesionales y técnicos de la salud extranjeros de manera temporal por servicios profesionales, quienes deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos a los homólogos panameños, así como con el trámite establecido en el artículo 7 de dicha normativa, y cuya contratación será individual y por el período de un año; según lo disponen los artículos 1, 2 y 5 de la Ley N°89 de 1 de noviembre de 2013.

Además de esto, destacamos que dentro de las decisiones dirigidas a enfrentar el brote del COVID-19, por medio del Decreto Ejecutivo N°64 de 28 de enero de 2020, el Presidente de la República, con la participación de la entonces Ministra de Salud, decretó, entre otras cosas, que este Ministerio definirá todas las medidas ordinarias y extraordinarias para la prevención y control del riesgo proveniente del brote del Nuevo Coronavirus (2019-n CoV); e, igualmente, que esta Entidad Estatal y la Caja de Seguro Social **podrán contratar personal** asistencial, transitorio y servicios necesarios **de manera expedita** para hacer frente al temible virus (Véanse los artículos 2 y 7).

De igual manera, distinguimos que en la Resolución de Gabinete N°10 de 3 de marzo de 2020, se precisa que el Ministerio de Salud está facultado para "... *convocar a cualquier profesional de la salud que requiera, para fortalecer la capacidad de respuesta de las instalaciones de salud de acuerdo con el nivel de*

107

riesgo de las áreas afectadas..."; y, por igual, se autoriza al Ministerio de Salud, la contratación mediante el procedimiento especial, para la adquisición de bienes, obras y/o servicios imprescindibles para hacerle frente a la contingencia sanitaria presentada en el territorio nacional (Véanse los artículos 7 y 8). Asimismo, a través de la Resolución de Gabinete N°11 de 13 de marzo de 2020, además de declarar el Estado de Emergencia Nacional, se autorizó "... *la contratación mediante el procedimiento especial de adquisiciones para la ejecución de las obras y adquisición de bienes y/o servicios que se requieran, a efectos de conjurar situaciones relacionadas con el declarado Estado de Emergencia Nacional*" (Véase el artículo 2).

En un paréntesis, debe tenerse en cuenta que este aspecto de la citada Resolución de Gabinete N°11 de 2020, se cimentó en el artículo 79 – Procedimiento especial de adquisiciones de emergencia- del Texto Único de la Ley N°22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, que para ese entonces regulaba la Contratación Pública, y que estipulaba la posibilidad para las Entidades estatales de contratar la adquisición de bienes, servicios u obras a través del procedimiento especial, ante la declaración de emergencia por parte del Consejo de Gabinete.

Ahora bien, como vimos con anterioridad, observa la Sala que la parte actora advierte que es el Consejo Técnico de Salud, la entidad competente para emitir a los profesionales de la salud extranjeros, el permiso o autorización (registro temporal) previo al inicio de sus labores en los lugares destinados para tal fin; no así la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud. Al mismo tiempo, objeta que el Acto bajo análisis omite algunos de los requisitos establecidos en el artículo 4 de la Ley 69 de 2013, modificada por la Ley 89 de 1 de noviembre de 2013.

En ese sentido, no cabe duda que, de acuerdo a lo preceptuado en el Código Sanitario, el Consejo Técnico de Salud es el ente encargado de supervigilar y controlar la práctica de las profesiones médicas y afines; y cuenta con la atribución de asesor en problemas de salubridad, y que en la normativa antes citada se

108

establecen los requerimientos que deben cumplir los profesionales y técnicos de la salud extranjeros para obtener el registro temporal otorgado por el Consejo Técnico de Salud; pero aún así, el Código Sanitario establece, de igual manera, las facultades de la Dirección General de Salud Pública, entonces Departamento Nacional de Salud Pública, quien es el organismo técnico-administrativo competente para conocer y resolver los asuntos relacionados con la salud y bienestar colectivos; **actuando directamente cuando se trate de problemas sanitarios o asistenciales de interés nacional, así como en caso de calamidades públicas o epidemias que afecten seriamente la salud** (Véase artículo 6, literales b y c del Código Sanitario).

Verificamos que, una de las atribuciones generales de la Dirección General de Salud Pública, entonces Departamento Nacional de Salud Pública, es el tomar las medidas que se estimen necesarias para hacer desaparecer toda causa de enfermedad comunicable o mortalidad especial; y, como plasmáramos en párrafos anteriores, dentro de sus atribuciones y deberes en el orden sanitario nacional sobresale, la adopción de medidas de emergencia que sean imprescindibles e impostergables en caso de epidemia u otras calamidades públicas, pudiendo contratar al personal transitorio necesario para afrontar la situación (Véanse los artículos 84, numeral 3 y 85, numeral 10).

En esa misma dirección, en lo que respecta a Sanidad Internacional y Epidemiología, específicamente Enfermedades Transmisibles, se establece en el artículo 135 del referido Código, lo siguiente:

> "...**Estarán bajo el control del Departamento Nacional de Salud Pública las enfermedades comunicables** en sus aspectos y en especial el de su difusión. **A proposición de dicho Departamento el Órgano Ejecutivo dictará el reglamento que determinará** las enfermedades de declaración obligatoria, las normas para efectuar las denuncias y los estudios epidemiológicos correspondientes, y **los medios y procedimientos de control** (...)". (Lo resaltado es nuestro)

Seguidamente, bajo dicho Título, se puede apreciar que **en caso de enfermedades transmisibles -epidemia o amago de ella-, a petición del Ministerio de Salud, el Órgano Ejecutivo "... *determinará las medidas***

109

***extraordinarias que autorice para extinguir o evitar la propagación del peligro...*"** (Véase el artículo 138).

De lo antes expuesto, no podemos soslayar que, los acontecimientos requerían de medidas expeditas, con trámites más diligentes, sin obstáculos o procedimientos que exigieran gestiones más prolongadas. Por lo que comprendemos que, bajo esos parámetros el Órgano Ejecutivo, emitió el Decreto Ejecutivo N°1687 de 29 de diciembre de 2020, delineando las pautas y el procedimiento necesario para enfrentar las particulares condiciones que afronta el país por razón de la Covid-19.

En este punto, es importante prestar atención al '*Considerado*' del Acto Administrativo impugnado; donde, luego de desarrollar las normas que le sirven de fundamento, se explican las razones de hecho que justifican el comentado Decreto Ejecutivo. Veamos:

> "... Que después de diez meses de haberse declarado el Estado de Emergencia Nacional a través de Resolución de Gabinete N°11 de 13 de marzo de 2020, en lo que la población, el personal de salud, los estamentos de seguridad, entidades gubernamentales y no gubernamentales, han contribuido junto con los municipios y organizaciones locales en el esfuerzo para combatir la enfermedad y sus efectos, las estadísticas muestran un incremento de casos y sus (sic) extensión en todo el territorio, y las cifras de los hospitales públicos y privados evidencian que estos trabajan al límite de su capacidad de recurso humano sanitario nacional en especial médicos especialistas de las áreas críticas, terapeutas respiratorios y enfermeras intensivistas indispensables para que el aumento realizado de la capacidad instalada repercuta en una disminución de la letalidad. El aumento de la demanda y números de camas utilizadas conlleva al agotamiento y desgaste de los profesionales de la salud debido al insuficiente personal que está desempeñando sus funciones en esta pandemia;
>
> Que la enfermedad persiste, nuevas cepas surgen y se ha extendido a todas las provincias, comarcas, distritos, corregimientos y comunidades del país pese a esto y gracias al esfuerzo mancomunado somos el país latinoamericano con el mayor número de pruebas 29 035/100 00 habitantes y una letalidad de 1.7% más baja que la media mundial de 2.2%. Hemos realizado tres convocatorias a médicos especialistas nacionales, agilizado los procesos para la obtención de idoneidades, permitido los servicios profesionales de médicos del área privada la cual también muestra un aumento de la demanda, entrenado médicos generales en áreas críticas y consultado al Colegio Médico además de sociedades y asociaciones siendo informados de la casi ausencia de recurso especializado adicional;
>
> Que luego de todas estas ponderaciones y acciones hemos llegado a la conclusión de la necesidad impostergable de contratar personal sanitario especializado por un tiempo definido mientras de manera simultánea continuamos el proceso de contratación y formación profesional del recurso humano nacional; ..." (Cfr. fs. 15 y 16 del Expediente Judicial).

En relación con este aspecto, vemos en el caudal probatorio que reposa en Expediente Judicial, las publicaciones fechadas 7 y 9 de diciembre de 2020, en los

110

diarios La Estrella de Panamá y el Siglo, donde la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud, convoca a profesionales, médicos y especialistas panameños, idóneos para la atención y tratamiento de la Covid-19, para ocupar una serie de plazas en distintas especialidades, destinadas a diversas áreas en todo el territorio nacional incluyendo Comarcas Indígenas, Bocas del Toro y Darién (Cfr. fs. 71 y 72 del Expediente Judicial).

De igual forma, se constata la Convocatoria N°01-2021, publicada por tres (3) días consecutivos en los diarios Crítica, La Prensa y la Estrella de Panamá, en fechas 27, 28 y 29 de enero de 2021, igualmente destinada para la atención y tratamiento de la Covid-19; así como la Nota N°0470-DGSP-AL de 11 de febrero de 2022, en donde la Dirección General de Salud, del Ministerio de Salud, certifica que, en ese despacho, no se recibió hoja de vida o curriculum vitae de médicos panameños, atendiendo a la Convocatoria N°01-2021 (Cfr. fs. 75 - 90 del Expediente Judicial).

Del mismo modo, consta en el Expediente Judicial, la Nota ADS-N-065-2022 de 11 de febrero de 2022, dirigida a la Dirección de Asesoría Legal de la Institución, donde el Dr. Alessandro Ganci, Asesor del Despacho Superior, precisa que, *"... se realizaron reuniones con las diversas Asociaciones Médicas, por Zoom o presencial, para solicitar especialistas (...) La contratación de especialistas nacionales se ha venido realizando a través de la Dirección de Recursos Humanos, MINSA y la Caja de seguro Social, de manera ininterrumpida de la contratación de cualquier otro personal sanitario de apoyo al recurso humanos nacional"* (Cfr. f. 91 del Expediente Judicial).

Todo lo anterior revela que se cumplió con las medidas establecidos en la Ley 89 de 1 de noviembre de 2013, que modifica la Ley 69 de 2 de octubre de 2013, en lo relacionado con la comprobada necesidad de la contratación del recurso humano extranjero y a la falta de participación de profesionales nacionales en las convocatorias de las plazas vacantes. (Véase artículo 4 de la Ley 89 de 2013).

Sobre este aspecto, como bien se deslinda de los artículos 9 y 10 del Acto

111

bajo examen, vale indicar que la vigencia del Decreto Ejecutivo objeto de estudio, será únicamente mientras subsista la Declaración de Emergencia Nacional; e igualmente, el personal sanitario extranjero prestará sus servicios, específicamente para actividades relacionadas en la lucha contra la Covid-19, lo que será por tiempo limitado y definido por la autorización extendida por la Dirección General de Salud Pública, asegurando por otro lado que "... *El Estado, además, garantizará la contratación de forma ininterrumpida de todo profesional sanitario panameño idóneo en estas mismas áreas*".

En tales circunstancias, luego de examinar las normas del ordenamiento jurídico que guardan relación con el Negocio bajo estudio, tomando en consideración que es el Ministerio de Salud, por medio de la Dirección General de Salud Pública, entonces Departamento Nacional de Salud Pública - organismo técnico-administrativo-, quien está facultado para resolver toda situación vinculada directamente con la salud y bienestar colectivos, y, con más razón, frente a una enfermedad comunicable o trasmisible de importancia internacional, puesto que se ha extendido rápidamente y con alta letalidad; no podemos soslayar que, ante la urgencia evidente causada por la Covid-19, la realidad que el Estado panameño se ha visto obligado a afrontar, es distinta a aquella contenida en la normativa que se estima vulnerada, la cual está orientada a prosperar como parte de las gestiones habituales de la Administración en materia de salud pública; por lo que, como consecuencia lógica del escenario sanitario actual, queda por sentado - del recorrido cronológico desplegado en líneas previas - que nuestra Nación se ha visto en la apremiante necesidad de **adoptar medidas extraordinarias** enfocadas en paliar los efectos de tan contagioso virus.

Desde este punto de vista, infiere la Sala Tercera que, de cara a un escenario excepcional, de urgencia notoria de un servicio de salud, y ante la imposibilidad de brindar la atención sanitaria con la inmediatez requerida, mediante el Acto Administrativo atacado de ilegal, se establecieron las medidas de emergencia necesarias para dar, a través de la prestación de servicios de profesionales de salud

112

extranjeros, una pronta solución a la Pandemia en suelo patrio; actuación que se llevó a cabo atendiendo a los parámetros consignados en nuestra Carta Magna y la Ley, en donde el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio del ramo, debe tomar las riendas de los problemas de salud pública, dado que es su obligación primera la custodia de la salud de la ciudadanía; y en tal sentido, convenimos con el Ministerio Público, en cuanto a que, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministro del ramo, ostenta la potestad reglamentaria para emitir el referido Decreto Ejecutivo, actuación esta que se dio dentro del marco de la potestad discrecional de la Administración Pública.

En virtud de lo expuesto, considera la Sala que el Acto Administrativo impugnado forma parte de un conjunto de medidas extraordinarias y especiales, destinadas a combatir la COVID-19 y procurar la atención inmediata de la población en riesgo; y, bajo ese marco, no advierte la vulneración alegada por la parte demandante, por lo que, en base a las consideraciones ya detalladas, no prosperan los cargos de ilegalidad imputados.

Por consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES NULO, POR ILEGAL**, el Decreto Ejecutivo N°1687 de 29 de diciembre de 2020, emitido por el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Salud.

Notifíquese,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO
CON SALVAMENTO DE VOTO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL
Panamá 1 de septiembre de 2022
SECRETARIA

KATIA ROSAS
SECRETARIA

113

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS A. VÁSQUEZ REYES

Entrada Nº. 14824-2021

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA LICDA. 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), PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO EJECUTIVO Nº 1687 DE 29 DE DICIEMBRE DE 2020, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE SALUD.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME

Con el respeto que me caracteriza, debo manifestarles al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que no comparto la decisión, de no declarar ilegal el Decreto Ejecutivo No. 1687 de 29 de diciembre de 2020.

Al revisar el acto impugnado que consiste en la solicitud de declaratoria de nulidad, del Decreto Ejecutivo Nº. 1687 del 29 de diciembre de 2020 emitido por el Ministerio de Salud, se observa que el mismo tenía por finalidad, el *establecimiento de medidas de emergencia para la prestación de servicios de profesionales de salud extranjeros en las instalaciones públicas de salud durante el Estado de Emergencia Nacional."*

Ciertamente la resolución impugnada si bien es cierto, se emitió en tiempos en que se encontraba vigente el Estado de Emergencia Nacional decretado por la pandemia de COVID-19, lo que hacía imperioso la necesidad de contratar médicos extranjeros para solucionar la crisis sanitaria existente; se observa que a través del acto impugnado (Decreto Ejecutivo Nº 1687 del 29 de diciembre de 2020), se delegó a la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud la potestad de otorgar el permiso para contratar a galenos extranjeros.

Sin embargo, al revisar la normativa existente se evidencia que el acto impugnado o demandado de nulidad (Decreto Ejecutivo Nº 1687 del 29 de diciembre de 2020) y que es una **norma reglamentaria de menor categoría que la Ley**, ha violado lo consagrado en el artículo 4 de la Ley 69/2013 del 2 de octubre, que modificó la Ley Nº 89 del 1 de noviembre de 2013.

La prenombrada normativa con rango de ley establece la necesidad que el **personal de salud extranjero** deberá de obtener un **registro temporal ante el Consejo Técnico de Salud, cumpliendo con todos los requisitos que se les exige a los profesionales y técnicos de la salud nacionales de la respectiva**

114

disciplina, previo a la contratación de tales profesionales extranjeros, sin que se faculte para autorizar la contratación de tales extranjeros a Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud, toda vez que esta última no tiene competencia para otorgar el permiso temporal.

El artículo 4 de la Ley 69/2013 del 2 de octubre establece expresamente lo siguiente:

> "*Artículo 4. El personal de salud extranjero para obtener su registro temporal, por el período que dure la contratación deberá cumplir con todos los requisitos que les exigen a los profesionales y técnicos de la salud nacionales la disciplina correspondiente y* ***el Consejo Técnico de Salud****:*
> *1.- Presentar original y copia autenticada del título académico que lo acredita como profesional o técnico de la disciplina de salud respectiva.*
> *2.- Presentar original y copia autenticada de los créditos correspondientes a la disciplina de la salud respectiva.*
> *3.- Presentar original y copia autenticada de la idoneidad, la licencia o la certificación profesionales de su país de origen con certificación de su vigencia.*
> *4.- Presentar certificado de haber estado activo en el área de su especialidad o área de experticia durante los últimos tres años.*
> *5.- Presentar historial penal, policivo y documentación de no haber sido sancionado por delito o faltas a la ética profesional.*
> *6.- Realizar un examen teórico – Práctico de cada área de experticia acreditada, que será aplicado por la Dirección General de Salud junto con la Universidad de Panamá, salvo los casos en que la ley faculte a otra universidad oficial especializada para que realice estas funciones en determinadas áreas del conocimiento, como nota mínima de aprobación según lo establecido por cada disciplina en la república de Panamá para aquellas disciplinas profesionales que exigen requisitos particulares a los nacionales, deberán cumplir con dichos requisitos.*
> *7.- Certificado de buena salud física expedido por un médico idóneo nacional procedente de una institución pública panameña.*
> *8.- Certificado de salud mental expedido por un médico psiquiatra idóneo nacional, que indique que es apto para ejercer el cargo para el cual aspira, expedido por una institución pública panameña.*
> *9.- Dominar el idioma español escrito y hablado.*
> *10.- Ser apto para trabajar en áreas apartadas del país y de difícil acceso.*
> *11.- Los títulos y créditos expedidos por universidades extranjeras serán evaluados y homologados, según sea el caso, por la Universidad de Panamá, salvo los casos en que la Ley faculte otra universidad oficial especializada para que realice estas funciones en determinadas áreas del conocimiento. Para aquellas disciplinas profesionales y carreras que exigen requisitos particulares a los nacionales, los extranjeros deberán cumplir con dichos requisitos.*
> *12.- Todos los documentos provenientes de un país extranjero deberán ser entregados debidamente apostillados o, en su defecto, autenticados por las autoridades competentes."*
>
> (Las negrillas son nuestras)

En tanto que una de las disposiciones sobre las cuales se solicita la declaratoria de nulidad dentro de la normativa reglamentaria y de menor jerarquía que la Ley (Decreto Ejecutivo Nº 1687 del 29 de diciembre de 2020), estableció lo siguiente:

> "*Artículo 5. Los requisitos para* ***obtener el permiso de la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud*** *serán los siguientes:*

115

1.- Copia del pasaporte, que será cotejada con la original, por las Oficinas de Recursos Humanos del Ministerio de Salud.
2.- Hoja de Vida.
3.- Presentar original o copia autenticada o certificación electrónica del título académico que lo acredita como profesional o técnico de la disciplina de salud respectiva.
4.- Presentar original o copia autenticada o certificación electrónica de los créditos correspondientes a la disciplina de la salud respectivamente.
5.- Presentar original o copia autenticada de la idoneidad o la licencia o certificación profesional de su país de origen con certificación de su vigencia o certificación electrónica validada por la universidad respectiva.
6.- Presentar historial penal, policivo o documentación no haber sido sancionado por delitos ni faltas a la ética profesional de su país o récord policivo en caso de residir en la República de Panamá.
7.- Certificación médica de salud física y habilidades correctivas expedido por un médico idóneo nacional.
8.- Los títulos y créditos expedidos por universidades extranjeras serán revisados, según sea el caso, por el Colegio Médico de Panamá en coordinación con la Dirección General de Salud Pública."

(Las negrillas son nuestras)

Como se puede observar, el artículo 4 de la Ley 69/2013 (modificado por la Ley 89/2013 del 1 de noviembre) exige obligatoriamente la participación del **Consejo Técnico de Salud** para el otorgamiento del permiso o autorización para el inicio de labores de los galenos o profesionales de medicina extranjeros. Sin embargo, el acto del cual se demanda su ilegalidad, **pasa por alto la participación del Consejo Técnico de Salud** y le abroga de manera ilegal la contratación de profesionales de la salud extranjeros exclusivamente a la *Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud*.

En virtud de la falta de competencia que no tiene establecida por Ley la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud para autorizar la contratación de profesionales extranjeros en medicina, estimo que el Decreto Ejecutivo Nº 1687 del 29 de diciembre de 2020 debió declararse **ilegal**.

Respetuosamente,

CECILIO A. CEDALISE RIQUELME
Magistrado

KATIA ROSAS
Secretaria de la Sala Tercera

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL
Panamá 1 de Septiembre de 2022
SECRETARIA