

55-



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, cuatro (04) de agosto 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 nula, por ilegal, la Resolución de Gabinete N°101 de 17 de diciembre de 2020, emitida por el Consejo de Gabinete.

Cabe señalar que, a través de la Resolución de once (11) de mayo de 2021, la Sala Tercera no accedió a la solicitud de Suspensión Provisional de los efectos del Acto Administrativo impugnado.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

La activadora jurisdiccional pretende se declare nula, por ilegal, la Resolución de Gabinete N°101 de 17 de diciembre de 2020, emitida por el Consejo de Gabinete,

36

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.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, se destaca que, en el Acto Administrativo impugnado se hace caso omiso de lo preceptuado en el artículo 5 de la Ley 89 de 1 de noviembre de 2013, que "*... expresamente establece que solamente se contratará personal extranjero a través de contrato individual de trabajo por tiempo definido para la prestación del servicio en el área de comprobada necesidad, y de manera puntual señala que no podrá hacerse en grupo o contingente ni a través de concesiones o tercerización.*" (Cfr. fs. 4-5 del Expediente Judicial).

En cuanto a las disposiciones que se alegan como infringidas, la parte actora invoca el artículo 5 de la Ley N°89 de 1 de noviembre de 2013, que se refiere a las condiciones en que se podrá contratar personal de salud extranjero.

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 5-7 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 la Presidencia, para que se rindiese Informe Explicativo de su actuación en este caso, lo que se concretó a través de la Nota N°106-DVM-2021 de 10 de junio de 2021, en donde la Entidad demandada manifestó lo siguiente:

"... la República de Panamá emitió la Resolución de Gabinete N°11 de 13

57-

de marzo de 2020, mediante la cual se declaró el Estado de Emergencia Nacional, y se autorizó la adquisición, mediante procedimiento excepcional, de los insumos necesarios para detectar controlar y mitigar los efectos de la enfermedad contagiosa causada por el coronavirus, ante la inminencia de la ocurrencia de nuevos daños producto de las condiciones de esta pandemia.

(...)

Para poder mitigar y afrontar este escenario, se hacía necesario contratar un aproximado de mil doscientos profesionales de la salud, entre ellos seiscientos médicos generales y, por lo menos, trescientos médicos especialistas, tal como se reflejaba en las comunicaciones recibidas de los directores médicos de los diversos hospitales del país, quienes frente a esta situación solicitaron al Ministerio de Salud la contratación temporal de personal sanitario extranjero y nacionalizado, con el único objetivo de poder dar una respuesta efectiva en este período de ascenso de los casos de la COVID-19.

(...)

Sin embargo, a pesar de todas estas gestiones fue difícil el reclutamiento del personal especializado requerido para hacer frente a esta difícil situación de salud pública, siendo importante mencionar que, según informa el Ministerio de Salud, realizó las consultas necesarias a las especialidades médicas del país, y en ese momento, de conformidad con tal información, no existían especialistas (intensivistas, medicina interna, neumólogos, entre otros), que desearan trabajar en áreas críticas COVID-19, en el sistema de salud público del país. En relación con los médicos generales, tal como lo informa igualmente el ministerio, estos expresaron no querer exponerse a dicha enfermedad, no estar interesados, entre otros factores, por no ser atractiva la remuneración, y porque muchos estaban en espera de entrar a una especialidad médica.

Como parte de este informe de conducta, creo 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, el Ministerio de Salud goza de facultad para contratar a profesionales y técnicos de la salud provenientes de países extranjeros, lo que se hará de manera temporal y bajo la modalidad servicios profesionales, siempre que se compruebe la necesidad de este recurso humano, y que no existan en el país, como ocurrió en el caso que nos atañe, profesionales de la salud panameños dispuestos a participar en las convocatorias realizadas para este propósito, lo que llevó a la expedición de la Resolución de Gabinete N°101 de 17 de diciembre de 2020, emitida por el Consejo de Gabinete, que autorizó al Ministerio de Salud para la suscripción del Acuerdo de Cooperación para la Respuesta de Emergencia, celebrado entre el Ministerio de Salud de la República de Panamá y el ministerio de Salud Pública de la República de Cuba, que permitió el ingreso al país de médicos y otros profesionales de la salud provenientes de Cuba, quienes han venido prestando sus servicios en diferentes territorios, y centros de atención de salud comunitaria y hospitalaria en Panamá, todo ello como parte de la política (sic) labor que de manera constante ha mantenido la autoridad sanitaria con el objetivo de detectar, controlar y mitigar la propagación de la enfermedad contagiosa de la COVID-19." (Cfr. fs. 33-38 del Expediente Judicial).

III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N°1701 de 1 de diciembre de 2021, el Ministerio Público emite su concepto solicitando que la Sala Tercera declare Sustracción de Materia en el negocio bajo estudio, debido a que ha expirado la vigencia del Acuerdo de Cooperación aprobado por medio de la Resolución de Gabinete N°101 de 17 de

58

diciembre de 2020, emitida por el Consejo de Gabinete.

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

"... 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 Ministerio 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°68 de 9 de junio de 2021, publicada en Gaceta Oficial Digital N°29305-A de 19 de junio de 2021, se autorizó al Ministerio de Salud para suscribir la Adenda N°2 al Acuerdo de Cooperación celebrado con el Ministerio de Salud de la República de Cuba.

(...)

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 Vta (sic) han transcurrido cuatro (4) meses desde la publicación de la Resolución de Gabinete N°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. fs. 39-45 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 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.

59

La Demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución de Gabinete N°101 de 17 de diciembre de 2020, emitida por el Consejo de Gabinete, 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.

Observa la Sala que la activadora de esta jurisdicción argumenta que el Acto Administrativo impugnado quebranta, por omisión, el artículo 5 de la Ley N° 89 de 1 de noviembre de 2013, toda vez que el artículo 1 del Acto objeto de reparo, autoriza la suscripción del Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de Salud de la República de Panamá y su homólogo de la República de Cuba, con la finalidad de traer profesionales de la salud para atender 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, desatendiendo el texto de la norma que se estima vulnerada, la cual de manera expresa establece que la contratación de personal extranjero para brindar servicios en las instalaciones de salud pública se podrá concretar sólo por medio de un contrato individual de trabajo por tiempo definido.

Sobre el particular, agrega que el 'Considerando' del Acto Administrativo impugnado deja en evidencia que la motivación de fondo es la contratación de diez (10) grupos de médicos y profesionales de la salud provenientes de Cuba, para enfrentar la pandemia por COVID-19 en la República de Panamá, lo que, a su juicio, configura la violación del ya descrito artículo 5 de la Ley N° 89 de 2013.

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 octubre de 2013, modificada por la Ley N°89 de 1 de noviembre de 2013.*" (Cfr. f. 6

60-

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 la Resolución N°101 de 17 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. 7 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 del 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 Salud emitió el Decreto Ejecutivo N°64 de 28 de enero de 2020, por el cual se

41-

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 Consejo de Gabinete emite la Resolución de Gabinete N°101 de 17 de diciembre de 2020, objeto de reparo, a través de la cual resuelve 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 de esta resolución.

Artículo 3. El Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, asignará las partidas presupuestarias necesarias para cubrir los compromisos adquiridos con la suscripción del Acuerdo autorizado en la presente Resolución de Gabinete.

(...)"

Dicho esto, distinguimos que el argumento central de la pretensión de la parte actora estriba en que la Resolución de Gabinete N°101 de 17 de diciembre de 2020, señala en su parte motiva, que la República de Cuba "... asignará a Panamá diez

62

equipos médicos sanitarios, integrados por profesionales de la salud..."; sin embargo, a su juicio, el Acto en cuestión, transgrede las formalidades que, para la contratación de profesionales y técnicos de la salud extranjeros, asigna el artículo 5 de la Ley N°89 de 1 de noviembre de 2013, que modifica la Ley N°69 de 2 de octubre de 2013; lo que, como consecuencia, se traduce en la falta de apego al Principio de Estricta Legalidad, incurriendo en vicio de nulidad absoluta.

A este respecto, puntualizamos que por medio de la Ley N°69 de 2013, modificada por el Ley 89 de 2013, se autorizó 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; y, en tal sentido, observa esta Superioridad que el referido artículo prescribe como condiciones para contratar a personal extranjero, que dicho compromiso se surta para prestar su servicio en un área de comprobada necesidad, por medio de un contrato individual de trabajo, por tiempo definido. Además, agrega que tal gestión deberá cumplir con las normas migratorias vigentes y no podrá hacerse de manera grupal o contingente ni a través de concesiones o tercerizaciones.

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 saneamiento

03

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 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 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

u4-

situación (Véase el artículo 85); 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).

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 el 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, 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).

U21

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 riesgo de las áreas afectadas..."; y, de igual manera, 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.

Llegado a este punto, prestamos atención al '*Considerado*' del Acto Administrativo impugnado donde se establece que, ante la necesidad de proceder con la contratación de médicos extranjeros, nuestro país y la República de Cuba convinieron la suscripción de un Acuerdo de Cooperación por un término de tres (3) meses prorrogables, para proveer a Panamá de diez (10) equipos médicos sanitarios, integrados por profesionales de la salud a un costo mensual equivalente a Quinientos Noventa y Un Mil Ciento Noventa y Siete Balboas (B/.591,197.00).

En tal sentido, vale advertir que, luego de autorizado y suscrito el referido

66-

Acuerdo de Cooperación por parte de los Ministerios del ramo, de ambas Repúblicas, se perfeccionaron dos (2) Adendas. La primera de ellas fue autorizada por medio de la Resolución de Gabinete N°38 de 20 de abril de 2021, teniendo como finalidad la asignación a Panamá de ciento veintidós (122) profesionales cubanos de salud, por un período de dos (2) meses, a un costo de Seiscientos Treinta y Dos Mil Setecientos Ochenta y Nueve Balboas con Tres Centésimos (B/.632,789.03); y, con posterioridad, mediante la Resolución de Gabinete N°68 de 9 de junio de 2021, se autorizó la suscripción de una nueva Adenda, dado que se estimó necesario mantener los servicios de 95 médicos especialistas de nacionalidad cubana, por un período de dos meses adicionales a los previamente autorizados mediante la Adenda N°1 del Acuerdo de Cooperación, conllevando un costo de Trescientos Noventa y Cuatro Mil Cuatrocientos Ocho Balboas (B/.394,408.00).

Ahora bien, en atención al criterio vertido por la Procuraduría de la Administración, en el sentido que se ha configurado la Sustracción de Materia, pues *"... han transcurrido cuatro (4) meses desde la publicación de la Resolución de Gabinete N°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... el 6 de agosto de 2021, estimamos que el Acuerdo de Cooperación... ha perdido vigencia..."*, cabe señalar que en las Adendas se explica que, con fundamento en la Resolución de Gabinete N°11 de 13 de marzo de 2020, el Consejo de Gabinete expidió la Resolución de Gabinete N°101 de 17 de diciembre de 2020 -Acto Administrativo objeto de impugnación- a través de la cual se autorizó la suscripción con la República de Cuba, del Acuerdo de Cooperación, con *"... un período inicial de validez de tres meses, prorrogable hasta seis meses o a criterio de las autoridades panameñas mientras dure la declaración del Estado de Emergencia Nacional."* (Lo resaltado es nuestro).

Sobre el particular, debemos advertir que, en respuesta al requerimiento de la Sala Tercera respecto a la remisión de una copia del Acuerdo de Cooperación,

QT

tantas veces señalado, la Directora de la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Salud, mediante Nota N°316-OAL-PJ de 26 de enero de 2022, informó que el documento solicitado está protegido por estrictas Cláusulas de Confidencialidad pactadas entre las Naciones firmantes, por lo que les es imposible proporcionar la información aludida (Cfr. fs. 51-52 del Expediente Judicial).

En suma, a partir de los párrafos que preceden se puede extraer que, por razón de las Cláusulas de Confidencialidad que protegen el Acuerdo de Cooperación para la Respuesta de Emergencia, celebrado entre el Ministerio de Salud de la República de Panamá y el Ministerio de Salud Pública de la República de Cuba, no se conoce de forma integral el contenido del documento; sin embargo, de los Actos Administrativos que autorizan las Adendas, se obtienen dos (2) elementos de importancia, a saber, el período de tiempo y el costo del servicio a prestar; quedando en evidencia, en cuanto al término, que el Acuerdo puede perdurar **“... a criterio de las autoridades panameñas mientras dure la declaración del Estado de Emergencia Nacional...”**, por lo que no se vislumbra con certeza que se ha producido el fenómeno jurídico conocido como Sustracción de Materia, sobretodo porque aún se mantiene vigente el Estado de Emergencia Nacional decretado mediante la Resolución de Gabinete N°11 de 13 de marzo de 2020, así como ciertas medidas extraordinarias en materia sanitaria, adoptadas por el Órgano Ejecutivo a consecuencia de la declarada pandemia por COVID-19.

Cabe señalar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoció de una Acción de Hábeas Data, para que se entregara información relacionada con la contratación de los 220 médicos cubanos que arribaron a la República de Panamá; y, en tal sentido, esta Superioridad resolvió, mediante Sentencia de veinticuatro (24) de marzo de 2022, no conceder la referida Acción, anotando al respecto lo sucesivo: *“... no podemos desconocer que toda información del Acuerdo de Cooperación suscrito por el Estado de Panamá y el Estado de Cuba, que es objeto de la presente acción, se encuentra sujeta a cláusulas de confidencialidad, por tanto, contiene información clasificada con carácter restringido de acuerdo a lo previsto en la Ley.”*

U8'

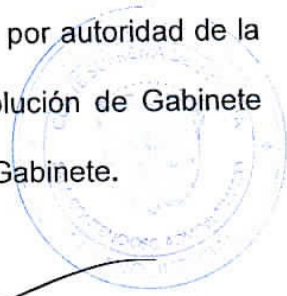
En tales circunstancias, luego de examinar las normas del ordenamiento jurídico que guardan relación con el Negocio bajo estudio, tomando en consideración que es el Ministerio de Salud quien está facultado para resolver toda situación vinculada directamente con la salud pública, y, con más razón, frente a una enfermedad comunicable o trasmisible de importancia internacional, puesto que se ha extendido rápidamente y con alta letalidad; no puede la Sala soslayar que, ante la urgencia evidente causada por el 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 el servicio con la inmediatez requerida, mediante la Resolución de Gabinete N°101 de 17 de diciembre de 2020, emitida por el Consejo de Gabinete, se autorizó la contratación temporal del servicio médico extranjero; 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.

En tal sentido, vemos 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 esta Magna Corporación de Justicia la alegada vulneración del artículo 5 de la Ley N° 89 de 1 de noviembre de 2013, así como de los artículos 34 y 52, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

69-

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**, la Resolución de Gabinete N°101 de 17 de diciembre de 2020, emitida por el Consejo de Gabinete.



Notifíquese,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

Cecilio Cedalise Riquelme
**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

María Cristina Chen Stanziola
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA**

Katia Rosas
**KATIA ROSAS
SECRETARIA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 12 DE agosto DE 20 22

A LAS 8:34 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

[Signature]
Firma

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

Panamá, 12 de agosto de 20 22