



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de octubre de 2023.
C-154-23

Doctora
Ivette Berrío Aquí
Viceministra de Salud
Ministerio de Salud
Ciudad.

Ref.: Revocatoria, en sede administrativa, actos administrativos que declaran el incumplimiento de contratos de especialización académica (Residencias médicas).

Señora Viceministra:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su Nota No. N°495-DVMS-OAL de 28 de agosto de 2023, recibida el 19 de septiembre de 2023, mediante la cual nos consulta si es dable al Ministerio de Salud dejar sin efecto, vía revocatoria de los actos administrativos, tres resoluciones que declaran el incumplimiento de contratos de especialización académica (Residencias médicas) y la obligación de los médicos que suscribieron estos acuerdos con dicho ente ministerial, de pagar a favor del Tesoro Nacional las sumas percibidas durante su formación profesional, financiada por el Estado.

Con relación a su interrogante, esta Procuraduría es del criterio que, aun cuando la revocatoria de las resoluciones que declaran el incumplimiento contractual, con fundamento en el artículo 62 de la Ley N°38 de 2000, **no tenga cabida procesal en estos casos**, por no tratarse de actos administrativos que reconozcan o declaren derechos subjetivos, sería recomendable realizar una **auditoría** de los expedientes de recursos humanos de estos galenos, a fin de determinar: 1) Si en la gestión de los contratos de especialización académica medió o no orden (escrita o verbal), supuestamente impartida por el Ministro de Salud de la época, en el sentido de reasignar a los galenos al Hospital del Niño, como nuevo destino, una vez concluida su especialización académica; 2) Si la documentación correspondiente fue puesta en conocimiento de las partes interesadas.

De este modo, en base a los hallazgos que resulten de este ejercicio, podrá el Ministerio de Salud determinar las actuaciones oficiosas que estime procedentes (*v.g., averiguaciones*

preliminares, reposición de actuaciones específicas de un expediente¹, inicio de investigaciones disciplinarias u otros), a efecto de propiciar las condiciones que permitan a la Administración atender de la mejor manera posible las necesidades del servicio; y a los médicos interesados, ejercitar los recursos y acciones legales que tengan a bien para la defensa de sus intereses.

A continuación le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

Para dar respuesta a la interrogante planteada estimo preciso traer a colación el texto del artículo 62 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, como quedó modificado por la Ley N°62 de 23 de octubre de 2009, el cual regula la revocatoria, en sede administrativa, de los actos administrativos. Dicha norma legal, señala lo siguiente:

“Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una **resolución en firme, en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros**, en los siguientes supuestos:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
4. Cuando así lo disponga una norma especial:

En contra de la resolución de revocatoria o anulación, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le concede la ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho.” (Resaltado del Despacho)

Como es posible advertir, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 62 de la Ley N°38 de 2000, citado, la anulación o revocación de oficio (*o a solicitud de un tercero interesado, como lo señala el último párrafo de la norma*), sólo tiene cabida tratándose resoluciones en firme **“que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros”**;

¹ De conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 498 y siguientes del Código Judicial; disposiciones que, en ausencia de normas de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes, resultan aplicables a los procedimientos administrativos, de conformidad con el artículo 202 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general.

supuesto de hecho que no se configura en los casos específicos a los cuales alude su consulta, habida cuenta que en ellos, las resoluciones dictadas por el MINSA declaran el *incumplimiento de un contrato y ordenan la devolución de sumas dinerarias al Tesoro Nacional*.

Una lectura atenta de los antecedentes expuestos en su misiva y demás documentación remitida a este Despacho por el Hospital del Niño con ocasión de esta consulta, permite constatar algunos elementos, que vale la pena destacar:

1. Los doctores Max Melquiades Medina Castillo, Leonardo Isaac Barnett Domingo y Jarineth Yissel Quintero Caballero ganaron por concurso sendas plazas para cursar residencias médicas de especialización, en las regiones de salud de Chiriquí y Panamá Oeste; convocatorias que fueron realizadas por la institución de salud donde existía la vacante, conforme a lo establecido en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°222 de 16 de junio de 2004.
2. Los respectivos contratos de residencia médica establecían la obligación de estos galenos de prestar servicios como médicos especialistas en sus respectivas ramas, en la región de salud correspondiente, por un tiempo no menor al doble del tiempo de duración de la residencia, previendo asimismo que, en caso contrario debían reembolsar a favor del Tesoro Nacional el equivalente a su preparación académica.
3. Las circunstancias bajo las cuales se pactaron dichos contratos fueron cambiando con el transcurso del tiempo, dada la imperiosa necesidad del hospital formador de contar con los servicios de estos médicos especializados, tanto en el área médica como docente; no obstante, la escasa coordinación entre el gestor contractual y Rector del sistema de salud (el MINSA) y la instancia encargada de la administración y dirección de la entidad docente (el Patronato del Hospital del Niño y su Dirección Médica), a efectos de lograr una gestión contractual y del recurso humano racional, objetiva e igualmente congruente con la realidad fáctica; pudo ser determinante, presumiblemente, para que estos médicos especializados fueran nombrados en el Hospital del Niño (la institución hospitalaria que, pese a ser administrada por un ente autónomo, se mantiene bajo la Rectoría del MINSA), sin que previamente y en tiempo oportuno, la unidad gestora del contrato hubiese tramitado las adendas necesarias para su asignación a ese nuevo destino; o en su defecto, hubiere formalizado el nombramiento de estos galenos en el destino establecido en las bases del contrato.
4. La actuación aparentemente contradictoria de las instancias oficiales involucradas, las cuales pertenecen al sistema de salud regentado por el Ministerio de Salud, da cuenta de que en los tres casos en comento, la Administración Pública pudo haber faltado al principio de buena fe o confianza legítima; cuya importancia, de acuerdo con el tratadista Jesús González Pérez, citado en sentencia de 1 de septiembre de 2008, proferida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, se explica así:

"La aplicación del principio de buena fe permitirá al administrado recobrar la confianza en que la Administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en caso se persiga: Y que no le va ser exigido en el lugar, en el momento ni en la forma más inadecuados, en atención a sus circunstancias personales u sociales, y a las propias necesidades públicas. Confianza, legítima confianza de que no se le va a imponer una prestación cuando solo superando dificultades extraordinarias podrá ser cumplida. Ni en un lugar en que, razonablemente, no cabía esperar. Ni antes de que lo exijan los intereses públicos ni cuando ya no era concebible el ejercicio de la potestad administrativa. Confianza, en fin, en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones..." (El PRINCIPIO GENERAL DE LA BUENA FÉ EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Civitas, Cuarta Edición, Madrid, 2004, Pág. 116)

5. Mediante Nota N° D-N-815 de 17 de agosto de 2022, suscrita por el Director del Hospital del Niño, Doctor Paul Gallardo Sosa y dirigida al Ministro de Salud, Doctor Luis Francisco Sucre Mejía, expedida con posterioridad a las resoluciones que declaran el incumplimiento contractual, se hace alusión a la supuesta anuencia exteriorizada (de manera informal) por el entonces Ministro de Salud, Doctor Francisco Terrientes, en reunión sostenida con éste y funcionarios de Servicio de Ortopedia, a que se realizara el cambio del destino de su plaza. También en la Nota N.°DM-N-688 de 19 de julio de 2022, del mismo remitente y dirigida al mismo destinatario, se señala que a los doctores Barnett y Medina se les permitió una vez terminada su residencia en mayo de 2015, realizar el cambio de destino plasmado en el contrato firmado en el año 2011, para iniciar su formación como Ortopedas Peditras en el Hospital del Niño. Dicha nota señala también que este cambio se sustentó en la necesidad de servicio y fue de conocimiento y avalado por el ex Ministro de Salud de ese entonces, Doctor Francisco Terrientes.
6. Las mencionadas misivas, entre otras expedidas por la Dirección del Hospital del Niño, sustentan (en algunas de ellas, al detalle) las razones de **necesidad urgente** que ameritan la permanencia de los tres galenos, Max Melquiades Medina Castillo, Leonardo Isaac Barnett Domingo y Jarineth Yissel Quintero Caballero, en sus respectivos puestos de trabajo.

En atención a las consideraciones precedentes este Despacho opina, en repuesta a su consulta, que aun cuando la revocatoria en sede administrativa de las resoluciones que declaran el incumplimiento contractual y ordenan el reembolso de las sumas de dinero percibidas por estos galenos durante su formación profesional, **no tenga cabida procesal en estos casos**, por no tratarse de actos administrativos que reconozcan o declaren derechos subjetivos, sería recomendable realizar una **auditoría** de los respectivos expedientes de

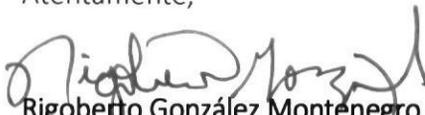
recursos humanos, a fin de determinar: 1) Si en la gestión de los contratos de especialización académica medió o no orden (escrita o verbal), supuestamente impartida por el Ministro de Salud de la época, en el sentido de reasignar a los galenos al Hospital del Niño, como nuevo destino, una vez concluida su especialización académica; 2) Si la documentación correspondiente fue puesta en conocimiento de las partes interesadas, en tiempo oportuno.

Si de este ejercicio resultare que alguno de los documentos que debía reposar en estos expedientes se hubiere extraviado lo procedente sería gestionar el correspondiente trámite de reposición, de conformidad con la normativa que regula la materia. No obstante, de surgir indicios o pruebas de que pudo haber mediado orden o instrucción en el sentido anotado; ello podría dar lugar a averiguaciones preliminares o a investigaciones disciplinarias en propiedad, esto último, con fundamento en los artículos 84 y siguientes de la Ley 38 de 2000; contexto en el cual podrá ordenarse la realización y práctica de las diligencias y pruebas que se estimen pertinentes y conducentes para el esclarecimiento de los hechos.

Por último, de surgir algún documento que pudiese ser decisivo para corroborar la existencia de la supuesta orden (*escrita o verbal*), el mismo tendría que ser puesto en conocimiento de partes afectadas, para lo que a bien tengan disponer en defensa de sus intereses.

Damos respuesta de este modo a su interrogante, señalándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a las preguntas formuladas.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc
C-137-23