

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 014

Panamá, 04 de enero de 2023

**Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 846292022.

El Licenciado Oscar Augusto Cedeño Villarreal, actuando en nombre y representación de **Olivia Elizabeth El Achtar Villarreal**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 086 de 11 de febrero de 2022, emitida por el **Ministerio de Salud**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la actora señala como normas vulneradas las siguientes:

A. De la Constitución Política:

a.1. El artículo 32, relativo al principio del debido proceso (Cfr. fojas 9-12 del expediente judicial);

a.2. El artículo 61, que dispone que a todo trabajador al servicio del Estado se le garantiza su salario (Cfr. foja 12 del expediente judicial);

a.3. El artículo 67, que establece que son nulas, por tanto, no obligan a los contratantes, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador (Cfr. foja 13 del expediente judicial);

B. De la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

b.1. El artículo 36, que señala que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente o con carencia de competencia (Cfr. foja 13 del expediente judicial); y

b.2. El artículo 52 (numerales 1 y 3), en los que se detalla que se incurre en un vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, cuando esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal; o cuando su contenido sea imposible o constitutivo de delito (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 086 de 11 de febrero de 2022, emitida por el Ministerio de Salud (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido por medio de la Resolución Administrativa 399 de 21 de junio de 2022, que confirmó la medida previa. Dicha

actuación le fue notificada a la recurrente el 27 de junio de 2022, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 19-21 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 17 de agosto de 2022, **Olivia Elizabeth El Achtar Villarreal**, a través de su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que, como consecuencia de tal declaratoria, se exprese que es nula la orden dada a la demandante de proceder al pago, a favor del Tesoro Nacional, por el monto total de noventa y dos mil novecientos cuarenta y dos balboas con setenta y nueve centésimos (B/.92,942.79), en concepto de reembolso por las sumas de dinero percibidas durante su formación profesional, financiadas por el Estado (Cfr. fojas 4-6 del expediente judicial).

A fin de sustentar su pretensión, el abogado de la accionante indicó, entre otras cosas, que la violación de los artículos 32, 61 y 67 de la Constitución Política de la República, se dio por razón de la falta de notificación del Decreto 870 de 11 de agosto de 2015, por medio del cual la actora fue nombrada en la Región de Salud de la provincia de Los Santos en el cargo de Médico Especialista III (Cirugía General), por lo que estima que se infringió el principio del debido proceso; aunado a que considera que el salario constituye uno de los derechos de toda persona que trabaja, puesto que se trata de ingresos que le permiten cubrir sus necesidades; por lo que manifiesta que la orden de devolver esos emolumentos se traduce en una infracción al orden constitucional (Cfr. fojas 9-13 del expediente judicial).

En lo que corresponde a las normas del procedimiento administrativo general, particularmente el artículo 36, el apoderado de la activadora judicial señala que: *“EL ESTADO, mediante el DECRETO No. 870 de fecha 11 de agosto de 2015, no podía con el nombramiento infringir una norma vigente, que es el REQUISITO DE MÉDICO ESPECIALISTA IDÓNEO, aunque fuese el mismo MINISTERIO DE SALUD, quien por medio del CONSEJO*

TÉCNICO DE SALUD, que es el que concede las IDONEIDADES a los Médicos en la República de Panamá.” (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En lo que respecta al artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el abogado de la recurrente señala que su representada, al momento de la expedición del Decreto 870 de 11 de agosto de 2015, de nombramiento, aún no era idónea, por lo que ese acto administrativo es nulo, ya que la legislación dictamina que para ejercer la especialidad de Cirugía General, el profesional de la Medicina debe tener idoneidad, por lo que, según su criterio, se viola el orden legal objetivo (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón a la demandante**; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el Ministro de Salud al emitir el acto objeto de reparo.

Por consiguiente, este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la hoy accionante en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

En ese sentido, debemos señalar que la Procuraduría de la Administración no puede pronunciarse respecto de los artículos 32, 61 y 67 de la Constitución Política de la República, por razón que su examen le corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia; y el proceso que ocupa nuestra atención está ubicado en sede de legalidad, cuya valoración le compete a los Magistrados de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo.

Por tanto, la defensa del acto acusado se centrará en el análisis del artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que señala que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente o por carencia de competencia; y el artículo 52 (numerales 1 y 3) del mismo cuerpo normativo, en los que se detalla que se incurre en un vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, cuando esté expresamente

determinado por una norma constitucional o legal; o cuando su contenido sea posible o sea consultivo de delito.

Al revisar los planteamientos que formula la accionante, en el concepto de la violación de cada una de las disposiciones antes mencionadas de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se advierte que la actora no se refiere a la Resolución Administrativa 086 de 11 de febrero de 2022, que constituye el acto acusado, ni a la Resolución Administrativa 399 de 21 de junio de 2022, que es confirmatoria, sino que se dirige en contra del Decreto 870 de 11 de agosto de 2015, de nombramiento, calificándolo de nulo, habida cuenta que al momento de su expedición, la demandante no era idónea para ejercer el cargo de Médico Especialista III (Cirugía General), ligado al hecho que no se le notificó.

Lamentablemente, si esa era la opinión de la accionante, ésta debió, en su momento, promover el agotamiento de la vía gubernativa con el consiguiente uso de los recursos que la ley provee, para luego interponer una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción en contra del Decreto 870 de 11 de agosto de 2015, de nombramiento. De esa manera, hubiera podido obtener una tutela judicial efectiva y el control de legalidad sobre ese acto administrativo, que habría podido dar lugar a una sentencia que coincidiera con su pretensión de nulidad, que no es la situación que nos ocupa.

En esta oportunidad, nos corresponde expresar que la Resolución Administrativa 086 de 11 de febrero de 2022, que constituye el acto acusado, se fundamenta en el hecho que mediante el Contrato 008-2010 de 01 de junio de 2010, suscrito por el Estado panameño, por conducto del anterior Ministro de Salud, con la Doctora **Olivia Elizabeth El Achtar Villarreal**, el primero se obligó a conceder a la prenombrada, una remuneración equivalente al salario de una residencia médica, conforme a la legislación vigente, así como los aumentos que se produjeran, las vacaciones, décimo tercer mes y las bonificaciones por desempeño, con la finalidad que esta última cursara el Programa aprobado para la

Residencia Médica en la Especialidad de Cirugía General, por el período comprendido entre el 1 de junio de 2010, al 30 de mayo de 2015 (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

A través del Decreto 870 de 11 de agosto de 2015, la Doctora **Olivia Elizabeth El Achtar Villarreal**, fue nombrada en la Región de Salud de Los Santos, en el cargo de Médico Especialista III (Cirugía General), en la posición 18374, con un sueldo mensual de mil quinientos sesenta y seis balboas (B/.1,566.00), cargado a la Partida Presupuestaria 0.12.0.1.001.01.07.001 (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Conforme a lo establecido en la cláusula quinta del contrato, la Doctora **Olivia Elizabeth El Achtar Villarreal**, se comprometió a que, una vez culminada la Residencia, prestaría sus servicios como Médico Especialista en la Región de Salud de Los Santos, por un periodo no menor al doble del tiempo de duración de la residencia, de lo contrario, reembolsaría a favor del Tesoro Nacional la totalidad de la suma recibida por su preparación académica (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Por medio de la Nota de 10 de marzo de 2016, la demandante expresó: *“En el mes de octubre de 2015, se hizo convocatoria a concurso de 3 plazas para residencia en la Subespecialidad de Cirugía Oncológica en el Instituto Oncológico Nacional, como necesidad importante tanto del país como del hospital ante la falta de médicos especialista (sic) en este campo. Para ese momento mi idoneidad de cirugía general se encontraba en trámite. Tuve la oportunidad de concursar, como única aspirante y ganarme una de estas plazas. Inicé labores como Médico Residente en Cirugía Oncológica el 1 de noviembre de 2015.”* (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

El nombramiento de la activadora judicial, se realizó dentro de los seis (6) meses posteriores a la finalización de su formación (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Por razón del incumplimiento de contrato en el que incurrió la actora, la Sección de Planillas de la Dirección de Recursos Humanos, procedió a certificar que el monto total acreditado a la Doctora **Olivia Elizabeth El Achtar Villarreal**, durante el periodo en el que

estuvo nombrada, en el Ministerio de Salud, como Médico Residente, asciende a la cantidad de noventa y dos mil doscientos cuarenta y dos balboas con setenta y nueve centésimos (B/.92,242.79) (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Al no haber tomado posesión del cargo, como Médico Especialista III (Cirugía General), para el que fue nombrada en el Ministerio de Salud, mediante el Decreto 870 de 11 de agosto de 2015, resulta evidente que la actora ha quebrantado, sin justificación legal alguna, la obligación derivada de la cláusula quinta del contrato 008-2010 de 01 de junio de 2010, por lo que procede declarar el incumplimiento del acuerdo; y, en consecuencia, ordenar el reembolso al Tesoro Nacional, de la suma descrita en el párrafo previo (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

El Reglamento de Concurso de las Residencias Médicas de las instituciones de salud, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 321 de 24 de julio de 2018, en el artículo 59, párrafo segundo, establece que: *“... el incumplimiento injustificado de dicho contrato, por parte del médico, se considerará una falta grave e impedirá su contratación en instalaciones públicas de salud, por un periodo de tiempo igual al doble del periodo de duración del programa de residencia,...”* (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Lo expresado, nos lleva a afirmar que en el proceso bajo examen no se ha vulnerado el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, debido a que el acto administrativo acusado fue expedido sobre la base de la legislación aplicable al efecto; llámese el contrato y el Reglamento de Concurso de las Residencias Médicas de las instituciones de salud, aprobado por medio del Decreto Ejecutivo 321 de 24 de julio de 2018.

Tampoco se ha transgredido el artículo 52 (numerales 1 y 3) de la misma excerpta legal, habida cuenta que el acto administrativo en estudio no ha incurrido en un vicio de nulidad absoluta, ya que no nos encontramos ante la infracción de una norma constitucional o legal; y su contenido no es constitutivo de delito (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

En un proceso similar al que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera se pronunció a través de la Sentencia de 24 de octubre de 2017, que en lo medular señala:

“En este escenario, a este tribunal no le cabe la menor duda que el incumplimiento por parte del Doctor Serrano Muñoz del compromiso que asumió cuando se le adjudicó la plaza como Médico Residente III en la Especialidad de Cardiología, de laborar para la Caja de Seguro Social el doble de los años invertidos en su formación, genera un perjuicio o lesión patrimonial para dicha institución, por los costos que representa una inversión como ésta, aparte que se afectó el programa de la institución encaminado a brindar un mejor servicio a la gran cantidad de pacientes con afecciones cardíacas; existiendo, por tanto, el mérito suficiente para que la entidad demandada realice las gestiones pertinentes encaminadas a la restitución del monto percibido por el galeno...”.

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 086 de 11 de febrero de 2022, emitida por el Ministerio de Salud**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

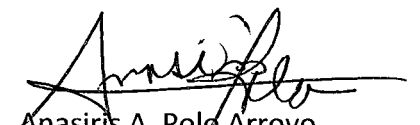
IV. Pruebas.

4.1 Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que reposa en la entidad demandada.

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por la accionante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada