

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, veintinueve (29) de agosto de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

Concorre ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia el Licenciado Jorge Francisco Orcasita NG, actuando en nombre y representación de Patricia Milena Alba Rivera, con el objeto de interponer formal demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N°415 de 21 de junio de 2022, expedida por el Ministerio de Salud, y para que se hagan otras declaraciones.

I. LOS HECHOS U OMISIONES FUNDAMENTALES DE LA ACCIÓN:

El apoderado judicial de la actora fundamenta la presente demanda indicando medularmente que, el 1 de junio de 2011, Patricia Milena Alba Rivera suscribió con el Ministerio de Salud el Contrato No.015-2011 para una Residencia Médica en la Especialidad de Psiquiatría; la cual, según indica, cumplió a cabalidad con los compromisos adquiridos, pues, el 31 de mayo de 2015 culminó sus estudios en el servicio de residencia del Hospital Santo Tomás.

Expresa igualmente que, el 19 de agosto de 2015 su representada solicitó al Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud, el otorgamiento de su idoneidad para ejercer la profesión de Médico Especialista en Psiquiatría, la cual fue conferida el 23 de septiembre de 2015.

Del mismo modo, esgrime que la Cláusula Quinta del aludido Contrato No.015-2011 estatuye que la beneficiaria se comprometía a prestar sus servicios como Médico

Especialista en la Región de Herrera, por un período no menor al doble del tiempo de duración de la residencia, pues de lo contrario reembolsará a favor del Tesoro Nacional las sumas recibidas en atención a lo equivalente a su preparación académica. Sin embargo, dicho contrato en la Cláusula Séptima estipuló que la beneficiaria se eximía de prestar los servicios establecidos en el artículo quinto, si dentro de los seis (6) meses posteriores a la finalización de su formación no fuese nombrada por el Ministerio de Salud.

Por otro lado manifiesta que, luego de haber transcurrido siete (7) meses de haber obtenido su idoneidad como Médico Psiquiatra y sin haber sido nombrada por el Ministerio de Salud, su mandante tomó posesión el 18 de abril de 2016 en la Caja de Seguro Social como Médico Especialista III; en consecuencia, el plazo pactado para que el Ministerio de Salud procediera a su nombramiento le expiró, lo que produce la extinción de la obligación de reembolso, pues, pasó los seis (6) meses sin que ésta fuese notificada de algún nombramiento en el Ministerio de Salud, ya sea personalmente en su domicilio o por correo electrónico si hubiese vivido en otro lugar.

Añade que, a foja 8 del expediente, reposa una nota de fecha 22 de mayo de 2015 en la cual la Jefa de Recursos Humanos del Ministerio de Salud exhorta a la ahora demandante a seguir en la búsqueda del perfeccionamiento académico, luego de haber culminado la formación como médico especialista; reiterándole, a la vez, el compromiso que adquirió con la institución de prestar servicio en la Región de Salud de Herrera cuando obtuviera su idoneidad, informándole también que estaban a la disposición de entregarle la Toma de Posesión. Aunado a ello, sostiene que en esta carta aparece en su margen inferior derecho un sello de notificación sin completar con una media firma que no fue hecha por la demandante, para que éste quede perfeccionado.

Por lo tanto, el apoderado judicial de la actora reitera que al no darse la notificación de un nombramiento en el Ministerio de Salud, en los términos establecidos en el mencionado Contrato No.015-2011, Patricia Milena Alba Rivera quedó relevada de prestar sus servicios en la Región de Herrera; de ahí que, no aplica el intento de cobro coactivo al que hace referencia la Resolución Administrativa N°415 de 21 de junio de 2022, mismo que se inició sin cumplir con el debido proceso legal, pues, la entidad no hizo ninguna

investigación previa a fin de establecer si existía mérito para iniciar un juicio ejecutivo en su contra.

Continúa explicando, que el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Salud remitió a la Contraloría General de la República la Nota N° J.E.123-18 de 23 de agosto de 2018, en la que solicita una certificación de las sumas pagadas a Patricia Milena Alba Rivera, en atención a que se le adelanta un juicio ejecutivo en su contra; solicitud que fue atendida por medio de la Nota N° 4434-18 DFG-Inv.PLAN de 7 de septiembre de 2018. Sin embargo, ese juzgado executor emitió el Auto de Saneamiento 009-2021 de 8 de abril de 2021, a efecto de que la Dirección de Recursos Humanos emitiera la resolución que ordena a Patricia Milena Alba Rivera el pago del crédito a favor de la institución y así poder ejercer la jurisdicción coactiva, lo que deja evidenciado que el inicio de ese proceso ejecutivo se tramitó sin un fundamento que lo ampare.

Finalmente, aduce que el acto administrativo impugnado fue objeto de recurso de reconsideración el cual fue decidido mediante la Resolución Administrativa No.202 de 24 de marzo de 2023, con lo cual agotó la vía gubernativa.

II. LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN:

En vías de sustentar la ilegalidad del acto administrativo impugnado, el apoderado judicial de la recurrente aduce que al expedir la Resolución Administrativa 415 de 21 de junio de 2022, el Ministerio de Salud infringió las siguientes disposiciones legales:

A. Los artículos 34, 38, 48, 49, 52 (numeral 4), 54, 55, 95 y 155 (numeral 1) de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, los cuales de manera respectiva guardan relación con los principios que orientan las actuaciones de las entidades públicas; el inicio de un procedimiento sumario ante la resolución de un número plural de expedientes homogéneos; la prohibición de iniciar alguna actuación material que afecte derechos o intereses legítimos de particulares, sin que haya una decisión que sirva de fundamento; la obligación que tiene la Administración dar trámite e impulso al proceso; la prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso, como causal de nulidad absoluta en los actos

administrativos; la convalidación de los actos administrativos; la declaratoria de nulidad para evitar indefensión, afectación de derechos de terceros o para restablecer el curso normal del proceso; la notificación hecha de forma distinta a la establecida en la ley causará su nulidad; y, la necesidad de motivar los actos administrativos que afecten derechos subjetivos.

Al exponer los conceptos de infracción de este cúmulo de normas, el apoderado judicial de la parte actora afirma que al emitir el acto acusado la entidad estaba en la obligación de velar que éste se diera en estricto apego del principio de legalidad y que se cumpliera con el debido proceso legal, pues, a pesar de estar investido de la facultad para decretar el incumplimiento de un contrato, tenía que iniciar una investigación previa que confirmara el alegado incumplimiento contractual; sin embargo, la entidad inició un proceso ejecutivo para la recuperación de un crédito sin que existiera el acto administrativo impugnado, error que fue subsanado con la emisión del Auto de Saneamiento No.009-2021 de 8 de abril de 2021, emitido por el Juez Ejecutor de la entidad, quien ordena emitir una cuenta en favor del Ministerio de Salud a cargo de Patricia Milena Alba Rivera, para continuar con el proceso ejecutivo, sin considerar que la obligación que se pretendía exigir ya se encontraba extinta.

A su vez, esgrime que el acto administrativo acusado de ilegal está huérfano de motivación jurídica y carece de un fundamento de derecho que respalde la decisión adoptada, lo cual era indispensable si el mismo afectó los derechos subjetivos de su representada, al señalar que ésta incumplió con lo pactado en el contrato. Además, estima que la entidad al percatarse de que en el proceso existía una causal convalidable antes de emitir la decisión, ésta debió notificar a su mandante de esa anomalía, lo cual nunca ocurrió; siendo este actuar violatorio del debido proceso legal.

Por otro lado, manifiesta que la doctora Patricia Milena Alba Rivera finalizó su formación como médico Psiquiatra el 31 de mayo de 2015, y fue nombrada en la Caja de Seguro Social el 18 de abril de 2016; es decir, que empezó a trabajar en esa entidad de seguridad social después de once (11) meses de haber finalizado su formación, sin haber sido nombrada en el Ministerio de Salud. Por lo tanto, el haber emitido una resolución

ordenando un pago mediante el proceso de cobro coactivo, sin una resolución que establezca la existencia de la deuda, constituye una violación al debido proceso legal; máxime, si ésta nunca fue notificada de un acto administrativo de nombramiento en el Ministerio de Salud, ni de alguna comunicación para la toma de posesión del cargo, a pesar de que esa institución conocía su domicilio residencial, siendo la resolución atacada de ilegal la única que fue notificada personalmente por la entidad, tal como consta en el expediente de personal. De ahí que, es de la opinión que el Ministerio de Salud no puede dar aplicación a lo previsto en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 89 de 22 de marzo de 2007, sin cumplir el debido proceso legal.

III. EL INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA:

Mediante la Nota No.1371-DMS-OAL/PJ de 19 de julio de 2023, visible de fojas 70 a 73 del expediente judicial, el Ministerio de Salud remitió su Informe Explicativo de Conducta al Magistrado Sustanciador, requerido a través del Oficio No.1544 de 7 de julio de 2023, en la cual expone los motivos que dieron lugar a la expedición de la Resolución Administrativa 415 de 21 de junio de 2022, acusada de ilegal; indicando de partida que la doctora Patricia Milena Alba Rivera, suscribió con el Ministerio de Salud el Contrato No.015-2011 para obtener estudios en el servicio de residencia médica en el Hospital Santo Tomás, los cuales fueron culminados el 31 de mayo de 2015.

Agrega que, en atención a lo anterior la doctora Patricia Milena Alba Rivera solicitó el 19 de agosto de 2015 su idoneidad para ejercer la profesión de Médico Especialista en Psiquiatría ante el Consejo Técnico de Salud, la cual fue otorgada el 23 de septiembre de 2015.

Continúa explicando que, el 18 de abril de 2016 la doctora Patricia Milena Alba Rivera tomó posesión del cargo como Médico Especialista III en la Caja de Seguro Social, a pesar de haber sido notificada el 29 de mayo de 2015 del contenido de la Nota de fecha 22 de mayo de 2015 expedida por el Ministerio de Salud, en la cual le recuerda el compromiso adquirido con esa entidad en cuanto a su nombramiento como médico especialista para la

Región de Herrera, una vez que se le otorgara la idoneidad por el Consejo Técnico de Salud, y así proceder a darle la respectiva Toma de Posesión.

Sostiene igualmente que, en razón de lo anterior se generó el Decreto Número 400 de 28 de mayo de 2015, mediante el cual la doctora Patricia Milena Alba Rivera es nombrada en el Ministerio de Salud como Médico Especialista III (Psiquiatría), bajo la Posición No.16754. Siendo este decreto anterior a la fecha de culminación del período de residencia médica, debido a los actos y efectos fiscales de ese nombramiento, los cuales empezaba a regir a partir de su toma de posesión lo cual nunca ocurrió.

Destaca que, de acuerdo con la Cláusula Quinta del Contrato No.025-2011 de 1 de junio de 2011, la doctora Patricia Milena Alba Rivera se comprometió a prestar sus servicios como Médico Especialista en Psiquiatría en la Región de Herrera, en un periodo no menor al doble del tiempo de duración de la residencia, una vez culminara la residencia médica, de lo contrario debía reembolsar a favor del Tesoro Nacional la totalidad de las sumas recibidas por su preparación académica.

Agrega el máximo representante del Ministerio de Salud, que la obligación de aportar la idoneidad otorgada por el Consejo Técnico de Salud a la doctora Patricia Milena Alba Rivera constituía el requisito a aportar ante la Dirección de Recursos Humanos, para que esa autoridad pudiera proceder a los trámites de toma de posesión del Decreto Número 400 de 28 de mayo de 2015, que nombra a la doctora Patricia Milena Alba Rivera como Médico Especialista III (Psiquiatría) en la Región de Salud de Herrera.

Este funcionario concluye su exposición manifestando, que se encuentra facultado para exigir a la doctora Patricia Milena Alba Rivera la restitución de la suma de cincuenta y nueve mil seiscientos ochenta y un balboas con 02/100 (B/.59,681.02), que percibió durante su formación profesional en la Especialidad de Psiquiatría; ya que, el Reglamento de los Concursos de las Residencias Médicas de las instituciones de salud, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 321 de 24 de julio de 2018, establece en el segundo párrafo del artículo 59 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 período de tiempo igual al doble del período de duración del programa de residencia,*

sin perjuicio de que el Estado a través de la institución correspondiente, proceda a las medidas legales que la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción coactiva le facultan.”

Por lo tanto, al momento de participar en el concurso la doctora Patricia Milena Alba Rivera aceptó los requisitos y las condiciones estipuladas en la convocatoria, teniendo claro las bases del concurso, entre las cuales se establecía que el incumplimiento del contrato acarrearía el reembolso de las sumas recibidas a favor del tesoro nacional, producto de su preparación académica.

IV. DEFENSA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN EN REPRESENTACIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA:

Atendiendo el mandato que le confiere el numeral 2, del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, la Procuraduría de la Administración se opuso a los argumentos esbozados por el apoderado judicial de la demandante, por medio de la Vista Número 1824 de 5 de octubre de 2023, legible de fojas 74 a 90 del expediente judicial, en la que solicita a los Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera que declaren que no es ilegal la Resolución Administrativa 415 de 21 de junio de 2022, expedida por el Ministerio de Salud.

La defensa del acto administrativo, por parte de la Procuraduría de la Administración, radica fundamentalmente en el hecho de que los considerandos de los actos administrativos impugnados reflejan que la entidad demandada aplicó en estricto derecho lo establecido en el artículo 59 del Decreto Ejecutivo 321 de 24 de julio de 2018 y el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 89 de 22 de marzo de 2007, al iniciar el procedimiento administrativo preparatorio dirigido a generar un título ejecutivo, para el ejercicio de la jurisdicción coactiva en contra de la actora.

Además, sostiene que resulta incongruente el argumento de falta de motivación expuesto por la actora, ya que, a su juicio, el acto originario siguió todas y cada una de las indicaciones jurídicas sustentadas por el Juez Ejecutor para materializar correctamente el título ejecutivo correspondiente, y detallar los requisitos previos a efecto de dar viabilidad a la prosecución del proceso por cobro coactivo; de ahí que, si se hace un análisis comparativo, tal como lo ha llevado a cabo en este caso, puede deducirse, desde el punto de vista normativo, que el consabido Auto de Saneamiento 009-2021 de 8 de abril de 2021

se concatena con las resoluciones administrativas surtidas en la vía gubernativa, pues, hace una correcta concordancia entre el Decreto Ejecutivo No.89 de 22 de marzo de 2007 y el Decreto Ejecutivo 321 de 24 de julio de 2018, en directa correlación con las normas del Código Judicial, para efecto de ejercer el cobro coactivo.

Finalmente, acota que la doctora Patricia Milena Alba Rivera desde el 29 de mayo de 2015 se encontraba debidamente notificada del contenido de la Nota de 22 de mayo de 2015, desvirtuándose con ello la supuesta falta de notificación alegada por el apoderado judicial de la recurrente; por lo que, la Procuraduría de la Administración considera que no es viable dar aplicación a la causal de nulidad absoluta del acto administrativo impugnado, tal como lo pretende la actora.

V. EXAMEN DE LA SALA TERCERA:

Surtidas todas las etapas procesales establecidas en la ley, para los procesos contenciosos administrativos, esta Superioridad pasa a resolver el fondo de la presente controversia con fundamento en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, concordante con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformada por la Ley 33 de 1946.

Antes de adentrarnos al examen de legalidad del acto impugnado, consideramos necesario hacer un breve recorrido por las piezas procesales incorporadas al presente negocio, a efecto de lograr una mejor aproximación del asunto controvertido.

En ese norte, observamos que la doctora Patricia Milena Alba Rivera el 8 de abril de 2011 ingresó como médico residente en el Hospital Santo Tomás, para optar a la especialidad de Psiquiatría; en consecuencia, el Ministerio de Salud procedió a suscribir con la misma el Contrato No.015-2011 de 1 de junio de 2011. (Cfr. fs. 7 y 8a – sin número-del expediente administrativo)

De acuerdo con lo estipulado en el referido contrato, los estudios a recibir por la doctora Patricia Milena Alba Rivera tendrían una duración del 1 de junio de 2011 al 31 de mayo de 2015, la cual una vez culminada su preparación académica en Psiquiatría se obligaba a prestar sus servicios como Médico Especialista en la Región de Herrera, por un período no menor al doble del tiempo de duración de la residencia, de lo contrario

debía reembolsar al Tesoro Nacional las sumas recibidas durante todo el período de su residencia; por lo que, el Estado estaba en la obligación de nombrarla como Médico Residente de III Categoría. Sin embargo, la beneficiaria quedaba exenta de prestar esos servicios, sí dentro de los seis (6) meses posteriores a la finalización de su formación no fuese nombrada por el Ministerio de Salud. (Cfr. f. 7 del expediente administrativo)

De acuerdo con lo que consta, a foja 9 del expediente administrativo, el Ministerio de Salud, de forma paralela a la suscripción del aludido Contrato No.015-2011 de 1 de junio de 2011, expidió el Decreto Número 400 de 2015 de 28 de mayo de 2015, mediante el cual procede a nombrar a la doctora Patricia Milena Alba Rivera como Médico Especialista III (Psiquiatría), el cual para los efectos fiscales entraría a regir a partir de su Toma de Posesión.

Posteriormente, la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Salud remite a la doctora Patricia Milena Alba Rivera la Nota fechada 22 de mayo de 2015, legible a foja 8, a través de la cual le extiende sus parabienes por culminar satisfactoriamente su formación académica como médico especialista; a la vez, le hace saber que luego de obtener su idoneidad por el Consejo Técnico de Salud estaría en la disposición de entregarle la toma de posesión del cargo que ocuparía en la Región de Herrera, recordándole el compromiso que adquirió con esa entidad en cuanto a ese nombramiento.

Conforme se desprende del expediente administrativo (f. 1), el 13 de agosto de 2018, la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Salud emite la Nota No.369-2018 DRH-AI, mediante la cual envía a la Dirección de Asesoría Legal un listado de doce (12) Médicos Residentes que culminaron la formación académica en los años 2014 y 2015; sin embargo, no se encontraban laborando para el Ministerio de Salud.

En razón de lo anterior, el Juzgado Ejecutor procedió a la emisión del Proveído No.038-2018 de 22 de agosto de 2018, que ordena el inicio del trámite del juicio ejecutivo en contra de Patricia Milena Alba Rivera debido a que no aceptó el nombramiento otorgado por el Ministerio de Salud. En consecuencia, designa a la Secretaria Ad Hoc, la cual toma posesión el 22 de agosto de 2018; al día siguiente emite la Nota J.E. 123-18, en la que requiere a la Contraloría General de la República que

extienda una certificación, en la que se haga constar las sumas que el Ministerio de Salud pagó a Patricia Milena Alba Rivera en concepto de salario, décimo tercer mes, bonificación anual o en cualquier otro concepto, en el período comprendido del 1 de junio de 2011 al 31 de mayo de 2015, cuya información fue remitida por medio de la Nota 4434-18-DFG-Inv. Plan de 7 de septiembre de 2018. (Cfr. fs. 1, 10, 12 y 13 del expediente administrativo).

Posteriormente, el Juez Ejecutor dicta la Providencia 021-2021 de 7 de abril de 2021, visible a foja 21 del expediente administrativo, por cuyo conducto designa a la Secretaria Judicial dentro del proceso ejecutivo que le adelanta a Patricia Milena Alba Rivera; siendo posesionada en ese cargo el 7 de marzo de 2021. (Cfr. f. 22).

El 8 de abril de 2021, el Juzgado Ejecutor expide el Auto de Saneamiento No.009-2021 dentro del expediente del juicio ejecutivo, en virtud que no contaba con la resolución que ordenaba el pago del adeudo que mantenía Patricia Milena Alba Rivera a favor del Ministerio de Salud, para luego de que ésta se encontrara en firme y ejecutoriada proceder a la emisión de la cuenta por cobrar e iniciar los respectivos trámites ejecutivos; siendo ese auto de saneamiento remitido a la Dirección de Recursos Humanos, mediante la Nota No.038-2021 de 8 de abril de 2021. (Cfr. fs. 23, 24 a 27 del expediente administrativo).

Consecuente con lo anterior, el Ministerio de Salud emite la Resolución Administrativa No.415 de 21 de junio de 2022, acusada de ilegal, por cuyo conducto declara el incumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por la doctora Patricia Milena Alba Rivera, a través del Contrato 015 -2011 suscrito el 1 de junio de 2011 con esa entidad de salud pública; en consecuencia, ordena el pago de cincuenta y nueve mil seiscientos ochenta y un balboas con 02/100 (B/.59,681.02), a favor del Tesoro Nacional. Esta resolución fue notificada personalmente el 27 de junio de 2022, a Patricia Milena Alba Rivera, quien hizo uso de su derecho a recurrir en reconsideración el 30 de junio de 2022, mismo que fue decidido el 24 de marzo de 2023, mediante la Resolución Administrativa No.202, que niega el recurso impetrado y mantiene en todas sus partes la decisión adoptada por la autoridad nominadora, siendo esa decisión notificada

personalmente el 4 de marzo de 2023. (Cfr. fs. 31-32, 35 a 37, 43 y 44 del expediente administrativo).

Como consecuencia de lo anterior, el Juzgado Ejecutor dicta el Auto de Mandamiento de Pago No.050-2023 de 21 de junio de 2023, legible a foja 55, por cuyo conducto libra Mandamiento de pago ejecutivo en contra de Patricia Milena Alba Rivera hasta la concurrencia de cincuenta y nueve mil seiscientos ochenta y un balboas con 02/100 (B/.59,681.02), en concepto de incumplimiento de contrato, más el 10% de los gastos de cobranza, todo lo cual asciende a la suma de sesenta y cinco mil seiscientos cuarenta y nueve con 12/100 (B/.65,649.12); a su vez, ese mismo día dicta el Auto de Secuestro N°051-2023, visible a foja 56, el cual decreta secuestro sobre todos los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la ejecutada hasta la concurrencia de sesenta y cinco mil seiscientos cuarenta y nueve con 12/100 (B/.65,649.12).

Finalmente, observamos que Patricia Milena Alba Rivera el 3 de julio de 2023 concurre ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a través de su apoderado especial, para interponer demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en contra de la Resolución Administrativa No.415 de 21 de junio de 2022, dictada por el Ministerio de Salud, a efecto de lograr la restauración de sus derechos subjetivos lesionados. (Cfr. fs. 1 a 24 del expediente judicial).

Desplegados los hechos que dieron origen a la presente demanda, observa este Tribunal de lo Contencioso Administrativo que el apoderado judicial de la actora, a efectos de sustentar su pretensión alega fundamentalmente que al expedir la Resolución Administrativa No.415 de 21 de junio de 2022, el Ministerio de Salud inobservó lo estipulado en la Cláusula Séptima del Contrato 015-2011 de 1 de junio de 2011 suscrito con Patricia Milena Alba Rivera, el cual establece que el beneficiario quedará exento de prestar los servicios establecidos en la Cláusula Quinta, si dentro de los seis meses (6) siguientes a la finalización de la formación académica no fuese nombrada por esa entidad pública.

Del mismo modo, alega que su representada nunca fue notificada de la emisión del acto administrativo que formalizaba su nombramiento como Médico Especialista en

Psiquiatría en la Región de Herrera, una vez que culminó su formación académica. Por lo tanto, estima que, ésta dio fiel cumplimiento a sus obligaciones contractuales, lo cual no ocurrió con el Ministerio de Salud, pues, esa entidad no observó la obligación que mantenía de nombrarla al culminar sus estudios dentro del período previamente establecido en dicho contrato, por ende, es del criterio que Patricia Milena Alba Rivera se encuentra exenta de reembolsar las sumas que ahora reclama el Ministerio de Salud.

En razón de lo anterior, el apoderado judicial de la demandante considera que la Resolución Administrativa 415 de 21 de junio de 2022, acusada de ilegal, infringe los artículos 34, 38, 48, 49, 52 (numeral 4), 54, 55, 95 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000; así como el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 89 de 22 de marzo de 2007, cuyas normas serán analizadas de manera conjunta, por encontrarse estrechamente vinculadas entre sí en el concepto de infracción.

Teniendo presente lo anteriormente expuesto, esta Superioridad advierte que el Ministerio de Salud expide la mencionada Resolución Administrativa 415 de 21 de junio de 2022, a través de la cual declara que Patricia Milena Alba Rivera incumplió sus obligaciones contractuales emanadas del Contrato 015-2021 de 1 de junio de 2021, debido a que ésta no aceptó el nombramiento de Médico Especialista III en Psiquiatría en la Región de Herrera, luego de haber culminado sus estudios de especialización en el Hospital Santo Tomás; por consiguiente, dicta orden de pago en contra de Patricia Milena Alba Rivera por la suma de cincuenta y nueve mil seiscientos ochenta y un balboa con 02/100 (B/.59,681.02), a favor del Tesoro Nacional.

Ahora bien, al examinar el contenido del aludido Contrato 015-2021, suscrito entre el Ministerio de Salud y Patricia Milena Alba Rivera, logramos apreciar que éste dispuso que concedía a la beneficiaria, una remuneración equivalente al salario de una residencia médica y los aumentos que se produzcan, así como el pago de vacaciones y décimo tercer mes, a fin de que realice estudios de Especialización en Psiquiatría en el Hospital Santo Tomás, la cual tendría una duración del 1° de junio de 2011 al 31 de mayo de 2015; siendo el incumplimiento de la cláusula tercera del contrato, motivo para el inicio de los trámites de rescisión de los beneficios otorgados.

De igual manera, observamos que dicho contrato estipula en sus Cláusulas Quinta,

Sexta y Séptima lo siguiente:

“QUINTA: EL BENEFICIARIO se compromete a prestar sus servicios como Médico Especialista en **LA REGIÓN DE HERRERA**, por un período no menor al doble del tiempo de duración de la residencia, pues, de lo contrario reembolsará a favor de **EL TESORO NACIONAL**, las sumas recibidas en atención a lo equivalente a su preparación académica.

SEXTA: EL ESTADO, se compromete para con el **BENEFICIARIO** a nombrarlo como **MÉDICO RESIDENTE DE III CATEGORÍA**. Cada año se le realizarán los cambios respectivos.

SÉPTIMO: EL BENEFICIARIO quedará exento de prestar los servicios establecidos en el artículo quinto, si dentro de los seis (6) meses, posteriores a la finalización de su formación no fuese nombrado por el Ministerio de Salud.”

El contexto anteriormente expuesto permite determinar que la actora mantenía una obligación contractual con el Ministerio de Salud, que consistía en prestar sus servicios profesionales como Médico Especialista en Psiquiatría en la Región de Herrera, durante un período no menor al doble del tiempo de duración de la residencia, luego de culminados sus estudios de Residente Médico en el Hospital Santo Tomás. Sin embargo, de no cumplir con esa obligación estaba obligada a reembolsar las sumas recibidas en concepto de salario, vacaciones y décimo tercer mes, así como también cualquier aumento de salario recibido en el transcurso de esa residencia médica.

No obstante, advertimos que esa obligación contractual presenta una eximente de responsabilidad a favor de la beneficiaria Patricia Milena Alba Rivera, la cual radicaba en el hecho de que ésta estaría relevada de prestar sus servicios como Médico Especialista en Psiquiatría en la Región de Herrera, si el Ministerio de Salud no cumplía con su obligación de nombrarla en esa institución a los seis (6) meses posteriores a la culminación de sus estudios de especialización en el Hospital Santo Tomás, como Médico Residente de III Categoría.

Por otra parte, vemos que el Ministerio de Salud dictó el Decreto Número 400 de 28 de mayo de 2015, por cuyo conducto nombra a Patricia Milena Alba Rivera como Médico Especialista III (Psiquiatría), posición 16754, planilla 76, con un salario mensual de B/.1,566.00, mismo que para los efectos fiscales entraría a regir a partir de la Toma de Posesión.

Desde esa perspectiva, la Sala Tercera ha logrado constatar que desde el día 22 de mayo de 2015, el Ministerio de Salud tenía conocimiento que Patricia Milena Alba Rivera

había finalizado sus estudios de especialización; habida cuenta de que, la Dirección de Recursos Humanos mediante nota le informó, entre otras cosas, que su Toma de Posesión estaría supeditada al otorgamiento de la idoneidad por parte del Consejo Técnico de Salud. Sin embargo, a pesar de que el Consejo Técnico de Salud expidió el 23 de septiembre de 2015, la Resolución 316-CT que declara a Patricia Milena Alba Rivera idónea para ejercer la profesión de Especialista en Psiquiatría, no evidenciamos que el Ministerio de Salud haya emitido el respectivo acto de Toma de Posesión que formalizaría el Decreto Número 400 de 28 de mayo de 2015, que la nombraba como Médico Especialista III (Psiquiatría) en la provincia de Herrera.

Al respecto, es importante destacar que el Ministerio de Salud sí quería recuperar su crédito se encontraba obligado a dar seguimiento al trámite de otorgamiento de la idoneidad a favor de Patricia Milena Alba Rivera por parte del Consejo Técnico de Salud, y de esta forma una vez que conociera de su existencia convocar o notificar a la hoy demandante para que legalizara, mediante la firma del Acta de Toma de Posesión, el nombramiento decretado a través del Decreto Número 400 de 2015, a fin de dar cumplimiento a lo estipulado en la citada Cláusula Sexta del Contrato 015-2011.

De ahí que, el hecho de que la Dirección de Recursos Humanos haya recordado a la actora que mantenía una responsabilidad con la entidad, ello no relevaba al Ministerio de Salud de su deber de expedir el acto administrativo de posesión del cargo de especialista en Psiquiatría en la región de Herrera, el cual tenía que ser notificado a la beneficiaria dentro de los seis (6) meses posteriores a la finalización de su formación como residente médico en el Hospital Santo Tomás, para que así no ocurriera la eximente de responsabilidad a favor de Patricia Milena Alba Rivera, dictaminada en la Cláusula Séptima del contrato; situación que en definitiva nunca ocurrió, pues, dentro del material probatorio incorporado al presente proceso no consta la Toma de Posesión de Patricia Milena Alba Rivera, mucho menos que el Ministerio de Salud haya adelantado alguna gestión para notificarla de la misma, a fin de perfeccionar su decreto de nombramiento.

Siendo cónsonos con lo anterior, cabe indicar que la Ley 36 de 2 de diciembre de 2015, "*Que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal del 2015*",

vigente a la fecha de los hechos, en su artículo 255, dispuso en su parte medular lo siguiente:

“Artículo 255. Prohibición de ejercer un cargo antes de la toma de posesión. Ninguna persona entrará a ejercer cargo público de carácter permanente, probatorio o transitorio, sin que antes hubiera tomado posesión del cargo, previa autorización del nombramiento mediante el decreto o resuelto de personal correspondiente, y solo tendrá vigencia fiscal con posterioridad a la fecha de la toma de posesión.

... así como los médicos y odontólogos internos y médicos residentes del Ministerio de Salud y de la Caja de Seguro Social, podrán iniciar sus servicios, siempre que la entidad cuente con la asignación presupuestaria correspondiente, antes de la formalización de su nombramiento, mediante una toma de posesión provisional, en la cual se constante el cargo, el número de posición, el monto de los emolumentos, la fecha de inicio de labores y las partidas presupuestarias correspondientes.” (El destacado es de la Sala Tercera).

La normativa ut supra viene a reafirmar lo antes exteriorizado, en el sentido que el Ministerio de Salud podía expedir un Acta de Toma de Posesión Provisional, hasta tanto la doctora Patricia Milena Alba Rivera obtuviera su idoneidad profesional, y de esta manera cumplir con la responsabilidad contractual adquirida de nombrarla dentro de los seis (6) meses siguientes a la finalización de su formación académica, esto es una vez recibida la idoneidad profesional por parte del Consejo Técnico de Salud. No obstante, extrañamente decidió iniciar los trámites del proceso ejecutivo por cobro coactivo por incumplimiento de contrato, alegando la no aceptación del nombramiento por parte de la ahora recurrente, cuando ni siquiera existía un acto administrativo de gestión de cobro en contra de Patricia Milena Alba Rivera, mismo que fue generado producto de la expedición del Auto de Saneamiento No.009-2021 de 8 de abril de 2021; cuyo proceso ha continuado su trámite de rigor, luego de la expedición de la Resolución Administrativa 415 de 21 de junio de 2022, impugnada, y su consecuente agotamiento de la vía gubernativa, del cual no es posible pronunciarnos en esta oportunidad por no ser materia de estudio dentro de acciones de plena jurisdicción, como la que nos ocupa.

A manera de docencia, cabe anotar que la Sala Tercera en su jurisprudencia ha sido enfática al pronunciarse respecto a la existencia de un Acto de Toma de Posesión, para que el nombramiento surta todos sus efectos legales, entre los más relevantes tenemos las Sentencias de 30 de diciembre de 2011 y 13 de abril de 2023, que en su parte medular expresan lo siguiente:

Sentencia de 30 de diciembre de 2011

“ ...

De todo lo expuesto, la Sala hace énfasis en que la acción de personal contenida en la Resolución N°08-01-05-032 de 8 de agosto de 2008 y su respectiva Acta de toma de posesión hoy impugnadas, ciertamente no están conforme a lo que está dispuesto en el artículo 210 de la Ley 51 de 2007 'Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2008', vigente al momento de la expedición del acto, según el cual ninguna persona entrará a ejercer un cargo público de carácter permanente, probatorio o transitorio, sin que antes hubiera tomado posesión del cargo, previa autorización del nombramiento mediante el decreto o resuelto de personal correspondiente, y sólo tendrá vigencia fiscal con posterioridad a la fecha de la toma de posesión, la cual no tendrá efectos retroactivos, debiendo existir la correspondiente partida presupuestaria. Importante resulta anotar, que la excepción a esta regla respecto a las universidades oficiales basada en alguna razón de necesidad de servicio, requiere que se compruebe la existencia de esa necesidad, situación que ciertamente no consta que se hubiese tomado en cuenta en la expedición del acto demandado.

... así como los médicos y odontólogos internos y médicos residentes del Ministerio de Salud y de la Caja de Seguro Social, podrán iniciar sus servicios, siempre que la entidad cuente con la asignación presupuestaria correspondiente, antes de la formalización de su nombramiento, mediante una toma de posesión provisional, en la cual conste el cargo, el número de posición, el monto de los emolumentos, la fecha de inicio de sus labores y las partidas presupuestarias correspondiente.”

Sentencia de 13 de abril de 2023

“En la acción en estudio, se evidencia que, en efecto, la accionante fue designada a través del Decreto No.870 de 11 de agosto de 2015, para ejercer funciones como Cirujana General en todo el territorio de la República; sin embargo, no consta que el galeno, haya tomado posesión del cargo al que había sido nombrada.

En torno a lo anterior, esta Judicatura, es del criterio, que si bien, la Entidad acusada refiere en el Acto Administrativo demandado, que la accionante fue nombrada por medio del Decreto No.870 de 11 de agosto de 2015; lo cierto es que, al no constar que la Doctora ..., fue notificada a fin que tomara posesión del cargo, ciertamente, no se cumplía, con lo dispuesto en el artículo 253 de la Ley 36 de 2 de diciembre de 2014 'Que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2015', vigente en ese momento, según el cual 'ninguna persona entrará a ejercer un cargo público de carácter permanente, probatorio o transitorio, sin que antes hubiera tomado posesión del cargo, previa autorización del nombramiento mediante el decreto o resuelto de personal correspondiente, y sólo tendrá vigencia fiscal con posterioridad a la fecha de la toma de posesión'.

En torno a lo indicado, la Sala es del criterio, que la Entidad demandada, omitió efectuar la Toma de Posesión correspondiente, tal como lo exigía la precitada norma de Presupuesto para el año 2015, requisito 'sine qua non', para la formalización del nombramiento, aunado a que, no consta, además, que la Institución demanda, haya notificado a la accionante del Decreto que la nombrada de manera permanente...”

En el marco de todo lo anteriormente esbozado, queda evidenciado que el Ministerio de Salud, previo a la expedición de la Resolución Administrativa 415 de 21 de junio de 2022, que gira orden por cobrar en contra de la actora por la suma de cincuenta y nueve mil seiscientos ochenta y un balboas con 02/100 (B/.59,681.02), desatendió su obligación contractual emanada del Contrato 015-2011, al no formalizar la designación de Patricia Milena Alba Rivera como Médico Especialista III (Psiquiatría) dentro del plazo establecido en el mismo, ello a través de la emisión y posterior notificación de la Toma de Posesión del acto de nombramiento decretado por conducto del Decreto 400 de 2015. Incluso, ni siquiera vemos que, en vías de dar cumplimiento a ese acuerdo de voluntades, la entidad haya

diligenciado algún trámite dirigido a expedir un Acto de Toma de Posesión Provisional, el cual era permitido por la Ley que dictó el Presupuesto Fiscal para el 2015, vigente a la fecha de los hechos.

Por lo tanto, como quiera que tal actuación resulta contraria a Derecho, por infringir lo dispuesto en los artículos 34, 48, 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 2000 y el artículo 2 (numeral 1) del Decreto Ejecutivo 89 de 2007, lo cual se traduce en el hecho que es ilegal el acto administrativo impugnado, así como también todas las diligencias generadas con posterioridad a su emisión; en consecuencia, así pasamos a decretarlo.

VI. PARTE RESOLUTIVA:

En mérito de las consideraciones expuestas, 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 **ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución Administrativa 415 de 21 de junio de 2022, expedida por el Ministerio de Salud; que gira orden por cobrar en contra de Patricia Milena Alba Rivera, por la suma de cincuenta y nueve mil seiscientos ochenta y un balboas con 02/100 (B/.59,681.02), a favor del Tesoro Nacional.

Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 8 DE septiembre

DE 20 25 A LAS 9:09 DE LA mañana

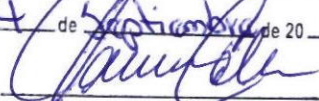
A Procurador de la Administración


FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 2084 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la Tarde

de hoy 4 de septiembre de 20 25



EL Secretario (a) Judicial