

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACION

Vista Número 093

Panamá, 18 de enero de 2023

**Proceso Ejecutivo
por Cobro Coactivo (Excepción).**

**Concepto de la Procuraduría de
la Administración.**

Expediente 1156262022.

El Licenciado Elvis J. Valdés Abrego, actuando en nombre y representación de **José Antonio Rodríguez Barba**, interpone excepción para que se impida o declare extinto el cobro por no viable y se declare nulidad, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el **Juzgado Ejecutor del Ministerio de Salud**.

Honorable 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 5 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el negocio jurídico descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

Según las constancias procesales, el 1 de junio de 2011, **José Antonio Rodríguez Barba** y el Ministerio de Salud suscribieron el Contrato 013-2011, por medio del cual se acordó:

“PRIMERA: EL ESTADO concederá a **EL BENEFICIARIO**, la remuneración equivalente al salario de una residencia médica conforme lo establece la legislación vigente, así como los aumentos que se produzcan, vacaciones y décimo tercer mes, con la finalidad que realice estudios Especializados en: **OBSTETRICA Y GINECOLOGÍA**.

SEGUNDA: El término de duración del presente contrato será a partir del **1° DE JUNIO DE 2011 AL 31 DE MAYO DE 2015**.

TERCERA: EL BENEFICIARIO se compromete a:

...

CUARTA: El incumplimiento de lo establecido en la cláusula tercera del presente contrato, faculta al Ministerio de Salud a tramitar la suspensión o rescisión de los beneficios otorgados a través del mismo.

QUINTA: EL BENEFICIARIO se compromete a prestar sus servicios como Médico Especialista en **LA REGION DE BOCAS DEL TORO**, 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 **MEDICO RESIDENTE DE III CATEGORÍA**. Cada año se le realizarán los cambios respectivos.

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

Para constancia de lo acordado, se firma el presente contrato, en la Ciudad de Panamá (1) del mes de junio del año dos mil once (2011).”

(Énfasis suplido) (Cfr. foja 21 del expediente ejecutivo).

A través del Decreto número 886 de 11 de agosto de 2015, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud nombró de manera permanente a **José Rodríguez**, como Médico Especialista III (Ginecología) en la Región de Bocas del Toro, con salario mensual de B/.1,566.00 y sobresueldo del 40% por laborar en área de difícil acceso, por la suma de B/.626.40 (Cfr. foja 15 del expediente ejecutivo).

El 22 de mayo de 2017, a través de la comunicación número DRH-0346-2017, el Jefe del Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación del Desempeño de la Dirección de Recursos Humanos, informó a Asesoría Legal de dicha dirección, que **José Rodríguez** mantenía el compromiso con la región de salud de Bocas del Toro, quien no tomó posesión del nombramiento celebrado desde agosto de 2015, debido a que se encontraba en espera de la entrega de idoneidad, misma que luego de realizar las verificaciones, había sido retirada el 17 de junio de 2016. Aunado a ello, se advierte que el mismo había manifestado su interés por laborar en el área de Colón, y aunque en la referida provincia se le aceptó la petición, el ejecutado no se presentó a autenticar sus documentos (Cfr. foja 1 del expediente ejecutivo).

En ese sentido, el 23 de febrero de 2018, por medio de la Nota DRH-AL-081-2018, la Directora de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, remitió al Juez Ejecutor de esa entidad el caso del Dr. **José Antonio Rodríguez Barba**, quien al no presentarse a Tomar Posesión como Médico Especialista luego de obtener su idoneidad, incurrió en incumplimiento al Contrato número 013-2011 (Cfr. fojas 23-24 del expediente ejecutivo).

Ahora bien, por conducto del Auto 01-2020 de 8 de enero de 2020, el Juez Ejecutor no admitió la solicitud de cobro coactivo promovida por la Dirección de Recursos Humanos de la institución en

contra de **José Antonio Rodríguez Barba** por incumplir las formalidades previas, tales como la declaratoria del incumplimiento, establecer la obligación líquida, clara y exigible, aunado a la confección de una cuenta por cobrar, por lo que resolvió no admitir la solicitud de cobro coactivo, ordenó el desglose de los documentos originales y el archivo del expediente (Cfr. fojas 45-47 del expediente ejecutivo).

No obstante, mediante Auto de Saneamiento número 091-2021 de 19 de julio de 2021, el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Salud, decidió:

“PRIMERO: ORDENAR EL SANEAMIENTO del presente expediente con el fin de continuar con el trámite y se proceda a la aplicación de conformidad a las disposiciones legales sobre la materia;

SEGUNDO: SE REMITE copia de la presente Resolución a la Dirección Nacional de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, a fin de que emita resolución del cual ordene el pago de la deuda o crédito que surtan a favor de la institución de las cuales la norma atribuye el ejercicio del cobro coactivo.

TERCERO: Luego de que dicha Resolución se encuentre en firme y ejecutoriada, la misma **DEBERÁ** ser enviada a la Dirección Nacional de Finanzas, a fin de que aquella dependencia pueda generar una cuenta por cobrar en contra del **Dr. JOSÉ ANTONIO RODRÍGUEZ BARBA**, realizar las gestiones de cobro dentro de un periodo de treinta (30) días calendarios, y en el evento de que no cumpla, expedir una certificación de cuenta por cobrar y presentar un informe donde solicite se proceda con el cobro coactivo y cualquier otra recomendación.

...” (Énfasis suplido) (Cfr. fojas 60-63 del expediente ejecutivo).

En ese sentido, mediante Resolución Administrativa 199 de 29 de marzo de 2022, el Ministerio de Salud resolvió declarar el incumplimiento de las obligaciones asumidas por José Antonio Rodríguez Barba, por tanto, se ordenó el pago de setenta y un mil doscientos diecisiete balboas (B/.71,217.96), en concepto de reembolso por las sumas de dinero percibidas durante su formación profesional financiadas por el Estado, asimismo, se ordenó comunicar la posibilidad de realizar arreglos de pago o cancelar el monto adeudado, y la consecuente creación de la cuenta por cobrar a cargo de la Dirección de Finanzas (Cfr. fojas 80-81 del expediente ejecutivo):

Ante tal decisión, **José Antonio Rodríguez Barba**, luego de notificar el 4 de abril de 2022, promovió un recurso de reconsideración el cual fue negado, a través de la Resolución Administrativa

404 de 21 de junio de 2022 y mantuvo en todas sus partes el acto recurrido, es decir, la Resolución Administrativa 199 de 29 de marzo de 2022 (Cfr. fojas 82-84 y 90-91 del expediente ejecutivo).

Así las cosas, el 22 de agosto de 2022, el Juez Ejecutor del Ministerio de Salud dictó el Auto 009-22 y el 100-2022, por medio de los cuales, respectivamente, libró mandamiento de pago en contra de **José Antonio Rodríguez Barba** por el monto de setenta y ocho mil trescientos treinta y nueve balboas con setenta y cinco centésimos (B/.78,339.75); y ordenó el secuestro de todos los bienes muebles e inmuebles, valores, dinero en efectivo, cuentas por cobrar o cualquier otra suma de dinero que tenga o deba recibir la prenombrada de terceras personas por la cantidad ya descrita (Cfr. fojas 95-96 del expediente ejecutivo).

En este contexto, ha comparecido el Licenciado Elvis J. Valdés A. quien actuando en nombre y representación de **José Antonio Rodríguez Barba** interpuso la excepción de no viabilidad del cobro o extinción de la obligación, indicando que:

“ ...
OCTAVO: Que en caso concreto, mi representado no fue nombrado por el Ministerio de Salud (M.I.N.S.A.) dentro del periodo correspondiente señalado en el hecho anterior (entre el 01 de junio de 2015 al 30 de noviembre de 2015, inclusive) **YA QUE NO TUVO CONOCIMIENTO DE QUE HUBIESE GENERADO** una acción de personal en tal dirección por parte de la entidad mencionada en dicho periodo; por el contrario, ante la falta de un nombramiento efectivo, y en atención a la necesidad justificada de sustento personal y familiar, mi representado se vio obligado, para la fecha del 16 de junio de 2015 a optar por considerar y finalmente aceptar una propuesta para CONCURSAR en el Hospital Santo Tomás en la que se nombraría en la maternidad del Hospital Santo Tomás de la Ciudad de Panamá, siendo este **UNA ENTIDAD QUE FORMA PARTE DEL SISTEMA INTEGRADO DE SALUD**, es decir, siendo una institución de salud del Estado. De igual forma mi representado fue nombrado por Contrato en el Hospital Santo Tomás como MÉDICO GENERAL IV, POSICIÓN No. 99601, Planilla 990, ya que el Doctor JOSÉ ANTONIO RODRÍGUEZ BARBA NO CONTABA AÚN CON LA IDONEIDAD DE MÉDICO ESPECIALISTA.

Posteriormente mediante CONCURSO mi representado se GANÓ ya que el mismo CONCURSÓ por una plaza como PERMANENTE en la especialidad de GINECOLOGÍA y OBSTETRICA en el Hospital SANTO TOMÁS. Cargo que ocupa desde el 2 de Octubre del año 2017.

“ ...
DÉCIMO: Que es pertinente enfatizar que si bien mi representado culminó su proceso formativo para la fecha del **31 de mayo de 2015**. No

obstante por razones burocráticas y otras relacionadas al trabajo final de graduación, es la (sic) para la fecha del **01 de Junio de 2016** que mi representado obtiene la declaratoria de idoneidad que oficialmente lo reconoce y autoriza para ejercer libremente la Especialidad en Ginecología y Obstétrica, en todo el Territorio de la República de Panamá, según consta en la Resolución No. 123-C.T. que lleva la firma del Dr. MIGUEL A MAYO DI BELLO Viceministro y Presidente técnico de Salud. Cabe agregar, que entre el 01 de Junio de 2016 a la presente fecha, mi representado tampoco fue nombrado por el Ministerio de Salud (M.I.N.S.A.) ni tuvo conocimiento de que se hubiese generado una acción de personal en tal dirección por parte de la entidad del M.I.N.S.A.

...” (Lo destacado es de la cita) (Cfr. fojas 6-7 del cuaderno incidental).

Por su parte, el Juez Ejecutor del Ministerio de Salud al contestar las excepciones que ocupan nuestra atención, peticona que las mismas sean declaradas no probadas (Cfr. fojas 30-32 del cuaderno judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

En primer lugar, debemos indicar que para interponer una excepción como la que se examina, se debe tomar en cuenta lo que dispone el artículo 1682 del Código Judicial, que expresa lo siguiente:

“Artículo 1682: Dentro de los **ochos días siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo, puede el ejecutado proponer las excepciones que crea le favorezcan...**” (El destacado es nuestro).

En atención a la citada norma, al percatarnos que las excepciones enfocadas a obtener la extinción de la obligación del contrato, fueron presentadas el 27 de septiembre de 2022, es decir, dentro de los ocho (8) días que señala la mencionada disposición, ya que el Auto que Libra Mandamiento de Pago le fue notificado el 16 de septiembre de dicho año; de tal manera que una vez realizado el estudio correspondiente a los hechos del excepcionante, esta Procuraduría procede a emitir su concepto.

El 1 de junio de 2011, **José Antonio Rodríguez Barba** y el Ministerio de Salud suscribieron el Contrato 013-2011, a través del cual el ejecutado se comprometió, entre otras cosas, a prestar sus servicios como Médico Especialista en la Región de Bocas del Toro, cuya vigencia tenía un período de duración que comprendía del 1 de junio de 2011 al 31 de mayo de 2015, siendo esta última fecha el momento en que se hizo exigible la obligación.

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que para el caso que se analiza debemos remitirnos al numeral 2 del artículo 1073 del Código Fiscal que dispone lo siguiente:

“Los créditos a favor del Tesoro Nacional se extinguen:

...

2. Por prescripción de quince años, salvo en los casos en que este Código o leyes especiales fijen otro plazo.”

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que la obligación contraída por **José Antonio Rodríguez Barba** y el Ministerio de Salud, a la que ya nos hemos referido, se constituyó en un contrato de servicio público y no mercantil, razón por la cual, resulta aplicable el período establecido en el artículo 1073 del Código Fiscal, cuyo texto ya fue citado.

Ahora bien, el apoderado especial del excepcionante solicita que sea declarada la inexistencia de la obligación, manifestando que el Ministerio de Salud omitió comunicarle sobre la acción de personal de nombramiento a su representado, aunado a la demora en la entrega de la idoneidad como especialista de ginecología obstétrica, y en función de ello, estima encontrarse exento de brindar servicios en la provincia de Bocas del Toro, tal como lo establece la cláusula séptima del contrato.

Al analizar los argumentos que sustentan la excepción de inexistencia de la obligación, **este Despacho considera que los mismos deben ser declarados no probados**, ya que el ejecutado ensaya una pretensión señalando que se encuentra amparado por una prerrogativa contractual, **cuando en realidad, dicha cláusula solo exime de la prestación del servicio en ausencia del nombramiento, situación que no ocurre en el caso que nos ocupa.**

De esta manera, somos del criterio que **José Antonio Rodríguez Barba**, al suscribir el contrato con el Ministerio de Salud, en calidad de beneficiario para alcanzar estudios especializados en la medicina, tenía pleno conocimiento sobre la retribución que debía efectuar al Estado, brindando los servicios de salud en ginecología obstétrica dentro del área de Bocas del Toro, pues así taxativamente se determinó en el Contrato 013-2011 de 1 de junio de 2011.

Sin embargo, basados en las constancias procesales, observamos que el ahora demandante, luego de obtener su idoneidad prefirió realizar trámites de residencia en otros centros hospitalarios ubicados en áreas distintas a la pactada, aun cuando la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio

de Salud contaba con el acto de nombramiento, lo cierto es que **José Antonio Rodríguez Barba** no acreditó sus esfuerzos por poner a disposición sus servicios y dar cumplimiento al contrato celebrado.

En ese sentido, también debemos enfatizar que la cláusula séptima del contrato, citado en líneas anteriores, determina que el beneficiario se encontraría exento de prestar el servicio contemplado en la cláusula quinta, si el Ministerio de Salud no efectuaba el nombramiento respectivo, dentro de un término de seis (6) meses; no obstante, al analizar el contenido de la cláusula quinta, resulta claro que la misma consiste en la obligación adquirida por el ejecutado, y la consecuencia aplicable en caso de incumplimiento.

Por consiguiente, como quiera que el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Salud cumplió al emitir el Decreto número 886 de 2015 de 11 de agosto de 2015, con el cual se nombraba en una posición permanente de médico especialista III a **José Antonio Rodríguez Barba**, dentro del periodo de los seis (6) meses de finalización de estudio, le correspondía al beneficiario brindar el servicio desde el momento en que recibió la idoneidad como ginecólogo obstetra, y no optar por iniciar labores en el Hospital Santo Tomás, desde el año 2017.

Por todo lo explicado, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan **DECLARAR NO PROBADA** la excepción para que se impida o declare extinto el cobro por no viable y declare nulidad, interpuesta por el Licenciado Elvis J. Valdés Abrego, actuando en nombre y representación de **José Antonio Rodríguez Barba**, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Salud.

III. Pruebas. Se **aduce** la copia autenticada del expediente ejecutivo relativo al presente caso, que ya reposa en el Tribunal.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General