

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 789

Panamá, 31 de mayo de 2023

**Proceso Ejecutivo por
Cobro Coactivo
(Incidente de Nulidad).**

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

Expediente 16832023.

El Licenciado Oscar Cedeño Villarreal, actuando en nombre y representación de **Olivia Elizabeth El Ahtar Villarreal**, interpone Incidente de 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 2010, **Olivia Elizabeth El Ahtar Villarreal** y el **Ministerio de Salud** suscribieron el Contrato 008-2010, por medio del cual se acordó lo siguiente:

“PRIMERA: EL ESTADO concederá al **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: **CIRUGIA GENERAL**.

SEGUNDA: El término de duración del presente contrato será a partir del **1° DE JUNIO DE 2010 AL 30 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 **EL HOSPITAL JOAQUIN PABLO FRANCO S. DE LA REGION DE LOS SANTOS**, 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.

...” (El resaltado corresponde a la fuente citada) (Cfr. foja 12 del expediente ejecutivo).

A través del Decreto 870 de 11 de agosto de 2015, el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Salud** nombró de manera permanente a **Olivia Elizabeth El Achtar Villarreal**, como Médico Especialista III (Cirugía General) en la Región de Los Santos (Cfr. foja 16 del expediente ejecutivo).

Posteriormente, mediante la Resolución 379-C.T. del 18 de noviembre de 2015, el Consejo Técnico de Salud resolvió declarar idónea y reconocer oficialmente a **Olivia Elizabeth El Achtar Villarreal** para ejercer libremente la especialidad de Cirugía General, en todo el territorio de la República (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

La Directora de Recursos Humanos del **Ministerio de Salud**, por medio de la Nota 295-DRH-AL-2016 de 7 de junio de 2016, informó al Director de Asesoría Legal del referido Ministerio lo que a seguidas se anota:

“

...

Remitimos a usted, el caso de la Doctora **OLIVIA E. EL ACHTAR V.**, portadora de la cédula de identidad personal N° 8-753-2107, Médico Especialista en Cirugía General, quien fue beneficiada con una Residencia Médica mediante Contrato N° 008-2010 de 1° de junio de 2010. La Residencia Médica en Cirugía General se inició el 1° de junio de 2010 y culminó el 30 de mayo de 2015.

De acuerdo al Contrato N° 008-2010, se estableció en la Cláusula Segunda, que el término de duración del mismo, sería a partir del 1° de junio de 2010 al 30 de mayo de 2015.

Que la cláusula Sexta del Contrato establece lo siguiente:

‘Sexta. 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’.

De conformidad con lo que establece el artículo 2 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, se define como nombramiento, la acción de recursos humanos mediante la cual la Autoridad nominadora formalizará la incorporación de un individuo al servicio público.

En ese sentido, la acción se formalizó, mediante Decreto N°. 870 de 11 de agosto de 2015, encontrándose dentro de los seis (6) meses pactados en el Contrato 008 - 2010.

Que la toma de posesión sólo podía formalizarse una vez que el Ministerio de Salud contara con la respectiva idoneidad para el cargo para el cual fue nombrada la Doctora **OLIVIA E. EL ACHTAR VILLARREAL**. La idoneidad fue expedida por el Consejo Técnico de Salud el día dieciocho (18) de noviembre de dos mil quince (2015), mediante Resolución N° 379-C.T.

Que a finales del año 2015, la **DRA. EL ACHTAR V.**, se presentó a nuestras oficinas con la finalidad de **solicitar se le permitiera completar la residencia en la Subespecialidad de Cirugía Oncológica en el Instituto Oncológico Nacional**, petición que formalizó por escrito mediante nota de fecha 10 de marzo de 2016, petición que ya contaba con un proyecto de ADENDA al Contrato N° 008-2010 de 1° de junio de 2010, **y posteriormente, ante la inacción de la galeno se le hizo llegar a la Dirección de Docencia Médica del Instituto Oncológico Nacional, la Nota N° 145-DRH-AL-2016 de fecha 15 de marzo de 2016, la cual fue recibida el día 11 de mayo de 2016.**

Con la **DRA. EL ACHTAR**, se sostuvo comunicación telefónica al móvil 66160915 y en una ocasión al fijo 227-1322 en el que se le dejó mensajes.

Adjunto copia de la documentación sustentadora de toda la gestión que se realizó al respecto, con el fin de que la Dirección a su digno cargo realice la evaluación y gestión debida para el cobro coactivo.

...” (El resaltado corresponde a la fuente citada) (Cfr. fojas 1 y 2 del expediente ejecutivo)

En cuanto a lo antes anotado, el Juez Ejecutor del Ministerio de Salud por conducto del Auto de Saneamiento 098-2021 de 22 de julio de 2021, resolvió remitir dicho Auto a la Dirección Nacional de Recursos Humanos del **Ministerio de Salud**,

a fin que emita la resolución que ordene al pago de la deuda, y una vez que la misma se encuentre ejecutoriada y en firme, deberá ser enviada a la Dirección de Finanzas de la entidad, para que pueda generar una cuenta por cobrar (Cfr. fojas 92 a 95 del expediente ejecutivo).

En virtud de lo anterior, por medio de la Resolución Administrativa 086 de 11 de febrero 2022, el Ministerio de Salud, resolvió lo siguiente:

“

...

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO, de las obligaciones contractuales asumidas por la Doctora **OLIVIA ELIZABETH EL ACHTAR VILLARREAL...**, dentro del Contrato No.008-2010, suscrito con **EL ESTADO**, representado por el **MINISTERIO DE SALUD**, consistente en el compromiso de prestar sus servicios como Médico Especialista en Cirugía General, en la Región de Salud de Los Santos, por un periodo no menor al doble del tiempo de duración de la residencia médica que le fue financiada.

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR a la Doctora **OLIVIA ELIZABETH EL ACHTAR VILLARREAL...**, el pago a favor del **TESORO NACIONAL**, por el monto total de **NOVENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS BALBOAS CON 79/100 (B/.92,242.79)**, en concepto de reembolso por las sumas de dinero percibidas durante su formación profesional financiadas por **EL ESTADO**.

ARTÍCULO TERCERO: COMUNICAR a la Doctora **OLIVIA ELIZABETH EL ACHTAR VILLARREAL**, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No.89 de 22 de marzo de 2007, cuenta con el término de 30 días calendarios, para proponer arreglo de pagos o cancelar el total del monto adeudado, el cual ha sido debidamente certificado por la Sección de Planillas de la Dirección de Recursos Humanos.

ARTICULO CUARTO: ORDENAR a la Dirección de Recursos Humanos, que remita a la Dirección de Finanzas, copia autenticada de la presente Resolución una vez ejecutoriada, junto con copia del expediente, a fin de que esta unidad administrativa financiera genere una cuenta por cobrar a cargo de la Doctora **OLIVIA ELIZABETH EL ACHTAR VILLARREAL...** y solicite el cobro coactivo para la recuperación de los créditos a favor del Tesoro Nacional.

...” (El resaltado corresponde a la fuente citada) (Cfr. fojas 104-105 del expediente ejecutivo).

Ante tal decisión, **Olivia Elizabeth El Achar Villarreal**, promovió un recurso de reconsideración, el cual fue negado por conducto de la Resolución Administrativa 399 de 21 de junio de 2022 y mantuvo en todas sus partes el acto recurrido, es decir, la Resolución Administrativa 086 de 11 de febrero de 2022 (Cfr. fojas 129-131 y 104-105 del expediente ejecutivo).

Así las cosas, el 20 de julio de 2022, el Juez Ejecutor del Ministerio de Salud dictó el Auto 091-22 y el 092-2022, por medio de los cuales, respectivamente, libró mandamiento de pago en contra de **Olivia Elizabeth El Achar Villarreal** por el monto de noventa y dos mil doscientos cuarenta y dos balboas con 79/100 (B/.92,242.79); 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 141 y 142 del expediente ejecutivo).

En atención al poder otorgado al Licenciado Oscar Cedeño Villarreal por **Olivia Elizabeth El Achar Villarreal**, el 14 de diciembre de 2022 interpuso el incidente de nulidad que se analiza, indicando que:

“

...

LO QUE SE DEMANDA

...

1. Que es Nula e ilegal TODO LO ACTUADO POR EL JUEZ EJECUTOR DE MINISTERIO DE SALUD DENTRO DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO CONTRA OLIVIA VILLARREAL EL ACHAR VILLARREAL, POR LA FALTA DE NOTIFICACION DE AUTO EJECUTIVO DE MANDAMIENTO DE PAGO.

2. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, sean levantadas todas las medidas cautelares que se hayan efectuado en contra de los bienes, títulos, valores y salarios de mi representada.

HECHOS DEL INCIDENTE:

PRIMERO: El Juzgado Ejecutor del Ministerio de Salud, adelante PROCESO DE COBRO COACTIVO en contra de mí Representada, la Dra. OLIVIA ELIZABETH

EL ACHTAR VILLARREAL, sin cumplir con el Debido Proceso establecido por la Ley, como es la NOTIFICACIÓN personal del Auto Ejecutivo de Mandamiento de Pago, adelantando a su vez medidas cautelares de secuestro de bienes, títulos y valores.

...

SOLICITUD DE SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO

De acuerdo con lo que establece el Artículo 73 de la Ley No. 135 de 1943, le solicitamos a la Honorable Sala Tercera de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DECRETE la SUSPENSIÓN de los efectos del AUTO EJECUTIVO DE MANDAMIENTO DE PAGO dictado por el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Salud, con el fin de evitar que a mi representada OLIVIA ELIZABETH EL ACHTAR VILLARREAL, se le causen graves daños y perjuicios por los efectos de lo impugnado, hasta tanto este Tribunal se pronuncie sobre la causa.

...” (El resaltado y mayúsculas cerradas corresponde a la fuente citada) (Cfr. fojas 2 a 7 del cuaderno judicial)

Bajo este contexto, en lo que respecta a la solicitud de suspensión provisional de los efectos del Auto de Mandamiento de Pago 091-22 de 20 de julio de 2022, el Tribunal, por medio de la Resolución del diecisiete (17) de marzo de dos mil veintitrés (2023), resolvió rechazar de plano por improcedente tal solicitud (Cfr. fojas 12 a 14 del expediente judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Analizadas las constancias procesales que se aprecian, tanto en el expediente ejecutivo como en el cuaderno judicial, a juicio de este Despacho el incidente de nulidad interpuesto, debe ser rechazado de plano, por extemporáneo, de conformidad con lo que establecen los artículos 700, 701 y 1021 del Código Judicial, los cuales expresan lo siguiente:

“Artículo 700. Si el incidente naciere de hechos anteriores al proceso o coexistentes con su iniciación, **deberá promoverlo la parte, a más tardar dentro de los dos días siguientes** al vencimiento del término para contestar la demanda...” (El resaltado es del Despacho).

“Artículo 701. Todo incidente que se origine de un hecho que acontezca durante el proceso, deberá promoverse tan pronto como el hecho llegue a conocimiento de la parte respectiva...” (Lo destacado es nuestro).

“Artículo 1021. Si la persona a quien debe notificarse una resolución se refiere a dicha resolución en escrito suyo o en otra forma se manifiesta sabedora o enterada de ella por cualquier medio escrito, o hace gestión con relación a la misma, dicha manifestación o gestión surtirá desde entonces, para la persona que la hace, los efectos de una notificación personal...” (Énfasis suplido)

De acuerdo con las normas reproducidas, todo incidente que se haya promovido después de alguna gestión por medio de la cual el interesado, haya manifestado conocer un hecho que debía notificársele, o si se da por conocedor o enterado del mismo por cualquier medio escrito, constituye una notificación por conducta concluyente.

Al confrontar la última de estas disposiciones con el proceso bajo examen, se observa que **el 9 de agosto de 2022, el Licenciado Oscar Augusto Cedeño, presentó ante el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Salud una solicitud de copia autenticada del proveído que dio por terminado el Proceso Administrativo llevado en contra de su representada, es decir, el seguido a Olivia Elizabeth El Achtar Villarreal, hecho procesal del cual se infiere que se produjo una notificación por conducta concluyente; puesto que la parte actora tuvo pleno conocimiento de lo actuado por la entidad y, pese a ello, no interpuso su acción en tiempo oportuno ya que el incidente de nulidad bajo examen, se presentó el 14 de diciembre de 2022, es decir, cuatro (4) meses y cinco (4) días después de la citada notificación, con lo cual se excede con creces el término de dos (2) días a los que se refieren de manera conexa los artículos 700 y 701 del Código Judicial (Cfr. foja 143 del expediente ejecutivo y fojas 2 a 7 del cuaderno judicial).**

Al pronunciarse mediante el Auto de 27 de noviembre de 2008, con respecto al término para la interposición de los incidentes, la Sala Tercera se manifestó de la siguiente manera:

“...Seguidamente, la Sala entra a analizar si el presente incidente de nulidad cumple con el requisito de procedibilidad que permita imprimirle el trámite correspondiente.

Es necesario señalar al respecto, que de conformidad con el artículo 700 del Código Judicial, **el incidente que naciere de hechos anteriores al proceso o coexistentes con su iniciación, deberá promoverlo la parte dentro de los dos días siguientes al vencimiento del término para contestar la demanda.**

Al examinar las constancias procesales y atendiendo la norma citada, esta Superioridad observa, que el presente incidente promovido no reúne los presupuestos necesarios que permitan su admisión.

Apreciamos de fojas 90 a 92 del expediente ejecutivo, que el Juzgado Ejecutor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia **libró mandamiento de pago** y decretó secuestro en contra del Agente Económico..., mediante Auto N° 1175 de 16 de octubre de 2008.

Consta a foja 92 del expediente que **dicho auto fue notificado** personalmente a... quien funge en el expediente como representante legal de la actora, **el 16 de octubre de 2008**, no obstante, el incidente en cuestión fue interpuesto por el licenciado Alejandro Ramón Sánchez, en representación de...**el día 28 de octubre de 2008, esto es, cuando ya había precluido el término señalado en el artículo 700 del Código Judicial.**

...

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE el Incidente de Nulidad...** (Lo destacado es nuestro).

En igual sentido, el Tribunal explicó en el **Auto de 28 de junio de 2019**, lo que a continuación se transcribe:

“...El Licenciado César Ossa Ureña, actuando en nombre y representación de..., **interpone incidente de nulidad dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo** que le sigue el Banco de Desarrollo Agropecuario a...”

...

IV. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:

...

Según puede observarse, el Juzgado Ejecutor del Banco de Desarrollo Agropecuario, Zona de Veraguas, mediante el ejercicio de la jurisdicción coactiva, inició un proceso ejecutivo hipotecario en contra de...

...
Es importante resaltar que el 24 de mayo de 2017, el juzgado executor recibió una solicitud de..., tal como se desprende del contenido de la foja 291, para que le hicieran entrega de una copia autenticada del expediente del juicio ejecutivo. No obstante, interpone incidente de nulidad ante el Juzgado Ejecutor, el 7 de junio de 2017.

Teniendo presente lo antes anotado, esta Sala Tercera considera que el incidente de nulidad bajo estudio es extemporáneo...por lo que, **si el incidentista solicitó el 24 de mayo de 2017, una copia autenticada del expediente del juicio ejecutivo al juez executor, tal como consta a foja 291, es claro que éste tenía conocimiento del proceso que se adelantaba en su contra, de ahí que se produjo la notificación del Auto., por conducta concluyente, al tenor de lo establecido en el artículo 1021 del Código Judicial.**

...
 En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera...**DECLARA NO VIABLE, POR EXTEMPORÁNEO, el Incidente de Nulidad** interpuesto por..." (Lo destacado y la subraya es nuestra).

Por todo lo antes expuesto, este Despacho solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar **NO VIABLE, POR EXTEMPORANEO**, el incidente de nulidad, interpuesto por el Licenciado Oscar Cedeño Villarreal, actuando en nombre y representación de **Olivia Elizabeth El Achtar Villarreal**, 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,


 Anasiris A. Polo Arroyo
 Secretaria General, Encargada


 Rigoberto González Montenegro
 Procurador de la Administración