

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

Vista Número 012

Panamá, 3 de enero de 2022

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Helec Samai Vergara Ávila**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota No.14-100-3237-2020 de 18 de diciembre de 2020, emitida por la Oficina Institucional de Recursos Humanos del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

De acuerdo a las constancias procesales, a través de la **Nota N°.14-100-3237-2020 de 18 de diciembre de 2020**, emitida por la Oficina Institucional de Recursos Humanos del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, se le comunicó a la actora, **Helec Samai Vergara Ávila**, que su contratación había finalizado por

vencimiento del término pactado. Dicha comunicación fue recibida por la recurrente el 29 de diciembre de 2020 (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con tal decisión, la recurrente, el 6 de enero de 2021, interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto a través de la Resolución Administrativa No.134-2021 de 4 de marzo de 2021, la cual mantuvo la decisión previa y le fue notificada el 13 de abril de 2021 (Cfr. fojas 22 y 32-34 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 14 de junio de 2021, la accionante ha presentado la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la **Nota No. 14-100-3237-2020 de 18 de diciembre de 2020**, emitida por la Oficina Institucional de Recursos Humanos del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, su acto confirmatorio y, en consecuencia, se ordene a la entidad demandada que la reintegre a sus labores, en la misma posición. Adicionalmente, peticiona se le reconozcan los salarios dejados de percibir hasta el momento de su reintegro (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.

En esta ocasión **reiteramos** lo manifestado en la **Vista 1579 de 16 de noviembre de 2021**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la recurrente, ya que una vez analizada la solicitud realizada por **Helec Samai Vergara Ávila**, en la que fundamenta su pretensión, este Despacho considera que la misma debe ser desestimada por el Tribunal, por las razones de hecho y de Derecho que reiteramos a continuación.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 274 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020, publicada en la Gaceta Oficial Digital 28,899-A de 12 de noviembre de 2019, la cual entró en vigencia el 1 de enero de 2020, se indica **a quiénes se considera**

personal transitorio, así como el periodo y vigencia de su contratación, disposición que citamos para mejor referencia:

“Artículo 274. Personal Transitorio y Contingente: Personal transitorio son los funcionarios que ocupan cargos en programas, actividades o proyectos, debidamente incluidos en la estructura de personal, cuyo periodo no será mayor de doce meses y expirará con la vigencia fiscal...”.

Dentro del contexto anteriormente expresado, consideramos pertinente **destacar**, que en cumplimiento de lo establecido en la norma presupuestaria antes citada, el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, emitió el **Resuelto de Personal No. 67 de 2 de enero de 2020**, a través del cual la señora **Helec Samai Vergara Ávila**, fue nombrada como personal transitorio a partir del 2 de enero hasta el 31 de diciembre de 2020.

En ese escenario, tal como se indica en el Resuelto de Personal No. 67 de 2 de enero de 2020, el **nombramiento de Helec Samai Vergara Ávila mantenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020**; y el cargo que ocupaba era de carácter personal transitorio, por lo que en el presente negocio el acto demandado perdió su eficacia jurídica previo a la presentación de la demanda, la cual fue interpuesta el **14 de junio de 2021**; es decir, mucho después de haberse cumplido con el término de su contratación como funcionaria, ya que el plazo por el cual fue nombrada la recurrente, expiró el **31 de diciembre de 2020** (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

Así las cosas, considera este Despacho **reiterar** que no es viable que el Tribunal se pronuncie sobre la legalidad o no de la renovación del contrato de la accionante en el cargo que ocupaba, toda vez que deriva sin efecto; razón por la que estimamos que en el proceso en estudio, **ha operado el fenómeno jurídico denominado por la doctrina y la jurisprudencia como sustracción de materia**, al que se han referido los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto en su obra Teoría General del Proceso, señalando lo siguiente en torno a dicho fenómeno:

"Una vez que se ha generado un proceso, la pretensión procesal determina su mantenimiento, esto es, su subsistencia, hasta cuando el tratamiento que a la pretensión deba darse haya alcanzado su finalidad instrumental.

La pretensión determina la conclusión de un proceso, cuando esta reclamación de parte deja de existir por algún acontecimiento que jurídicamente tenga asignada tal eficacia. La desaparición de la pretensión lleva consigo la eliminación del proceso en forma paralela.

Si la pretensión queda satisfecha el proceso ha llegado a su fin normal y concluye por sentencia. **Si la pretensión procesal sin llegar a quedar satisfecha desaparece**, por ejemplo por acto de disposición que la vuelve su objeto y la revoca íntegramente, el proceso se extingue a sí mismo, tornando injustificada su ulterior continuación." (QUINTERO, Beatriz y Eugenio, PRIETO. Teoría General del Proceso. Tomo I. Edit. Temis. Santa Fe de Bogotá. pág. 288). (Lo destacado es nuestro).

En ese sentido, la Sala Tercera en la Sentencia de 24 de octubre de 2019, se ha pronunciado en los siguientes términos en relación con la sustracción de materia en procesos similares al que ocupa nuestra atención:

" ...

En este aspecto, debemos advertir que el artículo 263 de la ley 72 de 13 de noviembre de 2017, **que dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal del año inmediatamente siguiente al de su promulgación**, y que estuvo vigente al momento de realizarse el nombramiento del ex funcionario en el cargo de Administrador que ejerció hasta el 30 de junio de 2018, **define el concepto del personal transitorio y contingente** esencialmente de la manera siguiente:

...

Conforme a lo anterior, se hace constar que **el acto demandado perdió su eficacia jurídica al vencer el término que establecía el nombramiento del señor...**, el día 30 de junio de 2018, presentándose la demanda contencioso de plena que nos ocupa, mucho después de haberse cumplido con el término de su contratación como funcionario público, razón por la cual, no es posible pronunciarse sobre la ilegalidad de la desvinculación del cargo contenida en la resolución impugnada, **toda vez que deriva sin efecto, produciéndose el fenómeno conocido como sustracción de materia**, dicho estudio de ilegalidad.

...

En atención a las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar que **se ha producido el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia en el presente caso**, y negar las demás pretensiones solicitadas por el accionante, toda vez que las mismas no resultan viables.” (La negrilla es nuestra).

De igual manera, esa Corporación de Justicia, a través de la Sentencia de veintisiete (27) de abril de dos mil veintiuno (2021), señaló lo siguiente en cuanto al tema que nos ocupa. Veamos:

“ ...

Tal como se desprende de lo anterior, el señor JACINTO NAVARRO, fue nombrado sucesivamente mediante resueltos de personal emitidos por la entidad demandada, y por periodos laborales que no excedieron de doce (12) meses, aspectos que, por definición de la Ley 67 del 13 de diciembre de 2018, que dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal 2019, corresponden a la categoría de personal transitorio. La norma en comento es del tenor siguiente:

...

Dentro del marco de referencia anterior, se advierte que el último periodo para el cual fue contratado el señor JACINTO NAVARRO (Resuelto de Personal N°869 de 18 de diciembre de 2018), expiró el 31 de diciembre de 2019, es decir, con la vigencia fiscal del año 2019.

Ahora bien, tal como se observa el objeto de la demanda Contencioso Administrativa bajo examen, consiste en la declaratoria de nulidad del Resuelto de Personal N°563 de 26 de julio de 2019, emitido por el Ministerio de Comercio e Industrias, con la consecuente restitución al cargo que el señor JACINTO NAVARRO ejercía al momento en que se emitió el acto acusado de ilegal, sin embargo, reiteramos, el mismo ha perdido su vigencia, operando en el presente caso, el fenómeno procesal conocido como sustracción de materia, por haberse extinguido la pretensión de la demanda.

En ese sentido, **se debe precisar que la sustracción de materia ocurre cuando luego de instaurada una demanda o un proceso, sobreviene en el curso del mismo un hecho que hace desaparecer el objeto litigioso pretendido por el accionante, de tal suerte que el Juzgador se ve impedido de pronunciarse sobre el fondo de la causa, no quedándole más remedio que dar por terminada la causa de manera abstracta.** Téngase presente que para decretar este modo anormal de terminación del proceso, el hecho

sobreviniente debe estar debidamente probado dentro de la causa en análisis.” (La negrita es nuestra).

En tales circunstancias, y de acuerdo a la jurisprudencia emitida por esa Corporación Judicial sobre las causas que producen el fenómeno de sustracción de materia, **resaltamos** que al reconocer que cuando el objeto litigioso desaparece, como en el caso que nos ocupa por haber perdido su vigencia, al cumplirse con el término de la contratación de la exfuncionaria pública, este carece de materia justiciable, por lo que el Tribunal se ve impedido de pronunciarse sobre el fondo de la controversia.

Actividad Probatoria.

En el proceso en estudio, la Sala Tercera expidió el Auto de Pruebas No.590 de quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), en el que se admitió a favor de la accionante, entre otros medios probatorios: la Nota 14-100-3237-2020 de 18 de diciembre de 2020, acusada de ilegal; y la Resolución Administrativa No.134-2021 de 4 de marzo de 2021, confirmatoria de la misma, ambas emitidas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

Se admitió como prueba presentada por la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del documento público que consiste en el Resuelto de Personal No.67 de 2 de enero de 2020, proferido por la entidad demandada (Cfr. foja 55 del expediente judicial).

Producto de lo antes indicado, y en consecuencia del escaso material probatorio aportado, y no sustentatorio de la pretensión de la accionante, este Despacho estima que en el presente proceso la recurrente **no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión;** deber al que se refirió la Sala Tercera en el **Auto de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas

infracciones alegadas por el demandante, en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas, debido a que como lo establece el artículo 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

...

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.


..." (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá acreditarlos con los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.**


Queremos con ello significar que, **la carga de la prueba le incumbe al accionante, pues es a él a quien le interesa probar sus pretensiones y que éstas sean concedidas en los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del expediente judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que la recurrente fundamenta la acción que se examina.**

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, esta Procuraduría solicita respetuosamente a la Sala Tercera que se sirva declarar que se ha producido el fenómeno jurídico denominado **SUSTRACCIÓN DE MATERIA**.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 567822021