

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1028

Panamá, 04 de agosto de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, actuando en nombre y representación de **Yulitza Edith Austin Ford**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota DNRRHH-DOPA-108.3.8672 de 28 de diciembre de 2020, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Humanos del **Ministerio de Educación**, su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.
(Se alega Sustracción de Materia).

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 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones legales y reglamentarias:

A. Los artículos 1 y 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, con sus respectivas modificaciones y adiciones, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, que en su orden guardan relación, a que se declara de interés social el desarrollo integral de la población con discapacidad, en igualdad de condiciones de calidad de vida, oportunidades, derechos y deberes, que el resto de la sociedad, con miras a su realización personal y total integración social; y que la persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido, salvo que el superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral (Cfr. fojas 8-9 y 11-12 del expediente judicial).

B. El artículo 2 del Decreto de Gabinete No.68 de 31 de marzo de 1970, por el cual se centraliza en la Caja de Seguro Social la cobertura obligatoria de los riesgos profesionales para todos los trabajadores del Estado y de las empresas particulares que operen en la República, con sus respectivas modificaciones, el cual dispone que se entiende por riesgos profesionales los

accidentes y las enfermedades a que están expuestos los trabajadores a causa de las labores que ejecutan por cuenta de un patrono (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

C. El artículo 326 del Código de Trabajo, aprobado mediante el Decreto de Gabinete 252 de 30 de diciembre de 1971, y sus modificaciones, norma que señala que es obligatorio para el empleador reponer en su ocupación al trabajador que dejó de desempeñarla por haber sufrido algún riesgo profesional (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial);

D. El artículo 6 (numeral 1) de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y el Protocolo Facultativo del mismo instrumento internacional, adoptado en Nueva York, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 13 de diciembre de 2006, aprobados mediante la Ley 25 de 10 de julio de 2007, mismo que indica que los Estados Partes reconocen el derecho de las mujeres con discapacidad a que puedan disfrutar plenamente, sin ninguna forma de discriminación (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

E. El artículo I de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, adoptada en Guatemala, Guatemala, el 7 de junio de 1999, aprobada mediante la Ley 3 de 10 de enero de 2001, mismo que define el término discapacidad, como la deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico o social (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

F. Los artículos 34, 52 (numeral 4) y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; normas que indican los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre estos debido proceso y estricta legalidad; los casos en que se incurre en vicio de nulidad absoluta, cuando los actos se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación el debido proceso; y la motivación de los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial); y

G. Los artículos 15 y 64 del Resuelto No.326 del 22 de marzo de 2006, que aprueba en todas sus partes el Reglamento Interno aplicable al Ministerio de Educación, que establece que

todos los servidores públicos que ejerzan supervisión sobre otros funcionarios están en la obligación de formalizar cualquier acto administrativo que afecten su situación, condición o estatus en el ejercicio de sus funciones; y que todo servidor público tiene licencia especial remunerada por el sistema de seguridad social, por riesgo profesional (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

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

De acuerdo a las constancias procesales, a través de la **Nota DNRRHH-DOPA-108.3.8672 de 28 de diciembre de 2020**, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Humanos del **Ministerio de Educación**, se le comunicó a la actora, **Yulitza Edith Austin Ford**, que su contratación transitoria finalizaba el 31 de diciembre de 2020. Dicha comunicación fue recibida por la recurrente el 30 de diciembre de 2020 (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con tal decisión, la recurrente, el 5 de enero de 2021, interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto a través de la Nota DNRRHH-2020-108.989 de 18 de enero de 2021, la cual reiteró la decisión previa (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 19 de marzo de 2021, la accionante ha presentado la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la **Nota DNRRHH-DOPA-108.3.8672 de 28 de diciembre de 2020**, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Humanos del **Ministerio de Educación**, su confirmatorio y, en consecuencia, se ordene a la entidad demandada que la reintegre a sus labores, en la misma posición, con el mismo salario y condiciones que mantenía al momento de su remoción. Adicionalmente, peticona se le reconozcan todas sus prestaciones salariales dejadas de percibir hasta el momento de su reintegro (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el apoderado judicial manifiesta que su representada se encuentra amparada por el fuero de inamovilidad consagrado en la ley, puesto que se encontraba incapacitada producto de un accidente sufrido durante la prestación de sus servicios; aunado a que su padre también mantiene una condición de discapacidad ya que padece de hipertensión arterial

crónica y de poliomielitis; por lo que, a su juicio, el acto administrativo impugnado inobserva la obligación del Estado de tutelar los derechos consagrados a favor de las mujeres con discapacidad y sus familiares, consagrados además en los convenios internacionales (Cfr. fojas 8-9 y 10-11 del expediente judicial).

En adición, el apoderado judicial de la recurrente sostiene, que la entidad demandada, finalizó la relación jurídica con la señora **Yulitza Edith Austin Ford**, sin tomar en consideración que se encontraba discapacitada, producto de un accidente de trabajo y bajo la cobertura de riesgos profesionales, por lo que considera que gozaba de un fuero de inamovilidad (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

Finalmente, el apoderado judicial de la actora manifiesta que se vulneraron las formalidades y preceptos legales, debido a que no se emitió una resolución, decreto o resuelto, para desvincular a su representada del cargo que ocupaba en el **Ministerio de Educación**; aunado al hecho que la **Nota DNRRHH-DOPA-108.3.8672 de 28 de diciembre de 2020**, acusada de ilegal, no está motivada, razón por la cual, a su juicio, el acto administrativo en cuestión fue emitido en violación a los principios del debido proceso y estricta legalidad (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la recurrente, así como las evidencias procesales que reposan en el expediente judicial, este Despacho procederá a realizar las siguientes observaciones.

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 del 2020, publicada en la Gaceta Oficial 28,899-A de 12 de noviembre de 2019, la cual entró en vigencia el 1 de enero de 2020, se indica a quienes 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 señalar, que en cumplimiento de lo establecido en la norma presupuestaria antes citada, el **Ministerio de**

Educación, emitió el **Resuelto de Personal número 7428 de 19 de diciembre de 2019**, a través del cual la señora **Yulitza Edith Austin Ford**, fue nombrada como personal transitorio a partir del 2 de enero hasta el 31 de diciembre de 2020.

Este Despacho considera oportuno transcribir, para los efectos del análisis correspondiente, el contenido del **Resuelto de Personal número 7428 de 19 de diciembre de 2019**, cuyo texto, en su parte pertinente, señala lo siguiente:

"REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE EDUCACIÓN
RESUELTO DE PERSONAL NÚMERO 7428
(De 19 de diciembre de 2019)

Por el cual se realizan los siguientes nombramientos en el Ministerio de Educación

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN
 En uso de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

Que mediante Resueltos se nombran servidores públicos administrativos transitorios en este Ministerio;

Que a dichos servidores públicos se les vencen sus nombramientos el 31 de diciembre de 2019;

Que es necesario contar con estos servidores públicos por necesidad del servicio, en consecuencia;

RESUELVE:

ARTÍCULO ÚNICO: Efectuar nombramientos del siguiente personal transitorio a partir del 02 de enero hasta el 31 de diciembre de 2020;

PLANTA CENTRAL

...
YULITZA EDITH AUSTIN FORD Con cédula de Identidad Personal No.3-705-1550, Seguro Social No.999-9999, Posición No.46761, Cargo CONTADOR I, Código de Cargo No.51021, Salario Mensual de B/1,800.00, en el (la) OFIC. DE ADMINISTRACIÓN DEL FECE.
 Partida No.0.07.0.8.010.03.00.002

...
 COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la ciudad de Panamá, a los 19 días del mes de diciembre de 2019

(FDO.) MARUJA G. DE VILLALOBOS

Ministra

(FDO.) JOSÉ PÍO CASTILLERO

Viceministro" (Cfr. fojas 53-60 del expediente judicial).

En ese contexto, como quiera que la recurrente mantenía una posición de personal transitorio, tal como se indica en el Resuelto de Personal número 7428 de 19 de diciembre de 2019, dicho nombramiento mantenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020; en el presente negocio jurídico el acto demandado perdió su eficacia jurídica previo a la presentación de la demanda, la cual fue interpuesta el **19 de marzo de 2021**; es decir, mucho después de haberse cumplido con el término de su contratación como funcionaria pública, ya que el plazo por el cual fue nombrada la señora **Yulitza Edith Austin Ford**, expiró el **31 de diciembre de 2020** (Cfr. foja 15 y 16 del expediente judicial).

Así las cosas, considera este Despacho 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, 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 controversia.

En atención a las anteriores consideraciones, esta Procuraduría solicita respetuosamente a la Sala Tercera que se sirva declarar que se ha producido el fenómeno jurídico denominado **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

IV. **Derecho.** Artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General