

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 636

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 14 de junio de 2017

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción**

La Licenciada Elvia E. Fuentes C., en representación de **Alexis Villarreal Morales**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal 253 de 30 de julio de 2014, emitido por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, el acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

Alegato de Conclusión.

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 en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo ya señalado en nuestro escrito de contestación de la demanda, en cuanto a la falta de asidero jurídico que se observa en la pretensión de la recurrente, **Alexis Villarreal Morales**, dirigida particularmente a lograr que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal 253 de 30 de julio de 2014, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, el acto confirmatorio, los que, en su opinión, son contrarios a Derecho.

La acción ensayada por la apoderada especial de **Villarreal Morales** se sustenta en el hecho que su mandante sufría de Diabetes Mellitus tipo 2 e Hipertensión Arterial Crónica; por lo que alegaba que esa situación era del conocimiento del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; por

consiguiente, no podía ser destituido de su puesto, sin que mediara causa justificada; igualmente, agregó que la actuación de dicha entidad transgredió el derecho al empleo que tienen todas las personas que padecen de enfermedades degenerativas, involutivas y crónicas, lo que, a su juicio, conlleva una evidente contravención al ordenamiento jurídico vigente, así como también a los principios del debido proceso y estricta legalidad (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial).

Contrario a lo argumentado por el actor, este Despacho **reitera el contenido de la Vista 919 de 6 de septiembre de 2016**, por medio de la cual contestamos la demandada en estudio, e **insistimos** que no le asiste la razón al accionante, ya que su ingreso a la institución **fue de forma discrecional** y mediante diversos contratos transitorios, cuya duración conforme a la ley, no será mayor de doce (12) meses y expira con la vigencia fiscal; por lo que en el presente caso no existía normativa alguna, constitucional o legal que prohíba la separación del cargo del accionante, nombrado como personal transitorio

En ese sentido, tenemos que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una Ley formal de carrera, o se adquiere a través de una Ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional del titular de la entidad, que no está obligado a seguirle un procedimiento administrativo sancionador.

En otro orden de ideas, este Despacho advirtió que el recurrente señaló que la actuación de la entidad demandada vulneraba lo dispuesto en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, *“que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involuntarias y/o degenerativas que*

produzcan discapacidad laboral”, cuerpo legal que en el artículo 1 establece lo siguiente:

“Artículo 1: Los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta Ley, sólo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo o, tratándose de funcionarios adscritos a la Carrera Administrativa, le corresponderá a la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, invocando para ello alguna causa justa prevista en la Ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes.

Aquellos servidores públicos que no se encuentren bajo la protección de la Carrera Administrativa, solicitaran su reintegro a través de la vía ordinaria...” (Lo destacado es nuestro)

Del precepto legal citado, se infiere de manera clara **la instauración de un fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa**; no obstante, esta Procuraduría advierte que en el presente negocio jurídico **consta a foja 16 una certificación médica del Centro Médico Restauración la cual tiene como fecha 10 de diciembre de 2014, lo que se colige con claridad que su emisión es posterior a la destitución del actor.**

En tal sentido, la Sala Tercera en reciente Sentencia de 25 de mayo de 2017, se manifestó en los términos que a continuación se citan:

“ ...

Adentrándonos al examen de legalidad del acto impugnado, esta Sala prosigue a analizar en primera instancia, el cargo de violación al derecho a la estabilidad, en virtud de las enfermedades que advierte padecer el demandante, las cual son hipertensión arterial, diabetes mellitus tipo II y síndrome de inmunodeficiencia adquirida.

En este sentido, debemos advertir que de las pruebas presentadas y admitidas en el expediente, si bien se menciona que el señor ... fue diagnosticado en un momento que padece de varias enfermedades crónicas que limitan el desempeño laboral, las mismas fueron emitidas

posterior al Decreto de Personal 625 de 11 de agosto de 2014, dictada por el Ministerio de la Presidencia. **Razón por la cual, no pueden ser analizadas por esta Sala, toda vez que la administración no pudo entrar a considerar estas circunstancias al momento de dictar el acto que lo destituye.**

Tal es el caso de la certificación médica de 24 de febrero de 2015, emitida por el Director Médico del Hospital Dr. Rafael Hernández L. de la Caja de Seguro Social... en el que se detalla el historial clínico del señor ..." (Lo destacado es nuestro).

Lo explicado hasta aquí, **nos permitió colegir indiscutiblemente que al no tenerse la certeza de la condición médica alegada por el accionante, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado**; por consiguiente, consideramos que los cargos de infracción alegados, **deben ser desestimados por la Sala Tercera** (Cfr. fojas 8 a 10 del expediente judicial).

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 353 de 12 de octubre de 2016, por medio del cual **admitió como pruebas presentadas por Alexis Villarreal**, la solicitud de reintegro con fecha de recibido 7 de octubre de 2014; la copia autenticada del Resuelto de Personal 253 de 30 de julio de 2014, que es el acto acusado dentro del proceso; la copia autenticada del Recurso de Reconsideración; entre otros documentos (Cfr. fojas 12-14, 28-31 y 55-57 del expediente judicial).

Finalmente, por conducto del mencionado Auto de Pruebas el Tribunal **admitió** la prueba pericial aducida por esta Procuraduría, consistente en que un galeno determinara, entre otros aspectos: **a)** si el recurrente padece o no de Diabetes Mellitus e Hipertensión Arterial Crónica; **b)** en caso afirmativo, establecer: **b.1.)** cuál es la fase o el estado de ese padecimiento; y **b.3.)** si en la

actualidad el paciente mantiene dicho padecimiento o no (Cfr. fojas 37, 38, 41 y 42 del expediente judicial).

Respecto a la **prueba pericial médica propuesta**, debemos indicar que el Doctor Daniel José Alexis Cifuentes, perito de la entidad demandada, al realizar las diligencias pertinentes a fin de ubicar al señor **Alexis Villarreal Morales**, se encuentra con la lamentable noticia que el recurrente falleció y así lo manifiesta en su informe de la siguiente manera:

**“Lamentablemente la evaluación pericial no logró realizarse en vista que el evaluado falleció el 1 de abril de 2017, en el Hospital Santo Tomás, a causa de FALLA MULTIORGÁNICA, SEPSIS ABDOMINAL Y PANCREATITIS HEMORRÁGICA AGUDA, según consta en Certificado de Defunción ...
...”** (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 90 del expediente judicial).

Ante la circunstancia descrita debemos hacer alusión al artículo 1423 del Código Civil, el cual establece lo siguiente en cuanto a la extinción del mandato:

“Artículo 1423. El mandato se acaba:
1...
2...
3. **Por muerte**, interdicción judicial, o insolvencia del mandante o del mandatario.

Por otra parte, también se debe tener en cuenta el artículo 992 del Código Judicial, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 992. En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente:” (lo subrayado es nuestro).

De las circunstancias expuestas, resulta claro que en el negocio jurídico en estudio el Tribunal **no podría acceder a las pretensiones que Alexis Villarreal Morales pretendía obtener como consecuencia de un eventual reintegro, en**

virtud de su lamentable fallecimiento; razón por la cual lo procedente es una declaratoria de **Sustracción de Materia** tal como lo ordenó la Sala Tercera en Sentencia de **5 de febrero de 2015**, dictada en una situación similar a la descrita:

“Sin embargo, encontrándose el expediente en la etapa de decisión, se percata el Tribunal de que el señor... **con cédula de identidad personal No. 8-75-306, ha fallecido el día 8 de julio de 2010, hecho que se constata mediante el certificado de defunción aportado a foja 49 del infolio del expediente judicial.**

En base al lamentable fallecimiento del demandante, este Tribunal debe considerar dicho acontecimiento en el presente proceso, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 201 en su numeral 2 y el artículo 992 del Código Judicial, que son del tenor siguiente:

‘Artículo 201. Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los Magistrados y Jueces tendrán las siguientes facultades ordenatorias o instructorias:

2. Tener en cuenta, en la sentencia, de oficio o a petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute y que hubiere ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia si la Ley no permite considerarlo de oficio;

...’ (lo subrayado es de esta Sala).

‘Artículo 992. En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente.’ (lo subrayado es nuestro).

Conforme a lo anterior, se hace constar que el acto demandado va dirigido contra el señor ... (q.e.p.d.), por lo que carece de objeto pronunciarse sobre la ilegalidad del Decreto atacado y sus restantes declaraciones, ya que se hace imposible la restitución de los derechos subjetivos afectados, produciéndose el

fenómeno conocido como sustracción de materia.

La doctrina ha definido la sustracción de materia como un medio anormal de extinción del proceso, constituido por circunstancias en que la materia justiciable sujeta a decisión deja de existir, por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el Tribunal emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión, no habiendo vencedor ni vencido.

Con relación a la inexistencia de la pretensión y la figura de sustracción de materia, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante fallo de 30 de octubre de 1998, expresó lo siguiente:

'Para resolver, resulta pertinente hacer algunas anotaciones en torno al fenómeno procesal conocido como sustracción de materia. Siguiendo al autor Jorge Peyrano, el procesalista panameño Jorge Fábrega, define la sustracción de materia como un medio de extinción de la pretensión constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal, por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito' (PEYRANO, Jorge. Citado por FABREGA, Jorge. "La sustracción de materia", en Estudios Procesales. Tomo II. Editora Jurídica Panameña. Panamá. 1990. pág. 1195).'

En tales circunstancias, y de acuerdo a la doctrina sistemáticamente reconocida por esta Corporación Judicial sobre las causas que producen el fenómeno de sustracción de materia, esta Sala está imposibilitada de pronunciarse sobre un asunto que en la actualidad, carece de materia justiciable. En consecuencia, la **SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SE HA PRODUCIDO EL FENÓMENO JURÍDICO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en la demanda contencioso administrativo de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado Carlos Ayala Montero, en representación de Víctor Manuel Vargas (q.e.p.d.), para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo de Personal No. 169 de 29 de septiembre de 2009, emitido por conducto del Ministro de Obras Públicas, el acto confirmatorio

y para que se hagan otras declaraciones; y
ORDENA el archivo del expediente...”

De la lectura de lo descrito en los párrafos que anteceden, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que se ha producido el fenómeno jurídico denominado **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del demandante

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 743-14