

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 082

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 20 de enero de 2025

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

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

Expediente:1197932024

El Magíster Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Gabriel Alexander Vence Bell**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota No.14-100-6022-2024 de 18 de junio de 2024, 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 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.

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 127, 153, 161 y 162 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018 que establece y regula la Carrera Administrativa, que señalan en su orden que, los servidores públicos quedarán retirados de la administración por renuncia del servidor público, reducción de fuerza, destitución, invalidez o jubilación de conformidad de la ley; que la persecución de las faltas administrativas prescribe a los sesenta días de entrar el superior jerárquico inmediato del servidor público en conocimiento de la comisión de los actos; que cuando ocurran hechos que puedan producir la destitución directa la Oficina Institucional de Recursos Humanos realizará una investigación sumaria que no durará más de treinta días hábiles, y en el que se le dará al servidor público la oportunidad de defensa y se le permitirá estar acompañado por un asesor de su libre elección; que la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico presentarán un informe a la Autoridad Nominadora en que expresarán sus recomendaciones (Cfr. fojas 11-14 del expediente judicial).

B. Los artículos 34, 155 y 163 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 que regula el Procedimiento Administrativo General, que en su orden guardan relación con, los principios que informa sobre las actuaciones administrativas, entre estos, estricta legalidad; que serán motivados con sucinta referencia y los hechos y fundamentos de derecho los actos que afecten derechos subjetivos; y que las resoluciones que decidan el proceso en el fondo y aquellas de mero trámite

que, directa o indirectamente, conllevan la misma decisión, serán susceptibles de ser impugnadas por las personas afectadas (Cfr. fojas 14-16).

C. Los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997 por el cual se reglamenta la Ley 9 del 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, que señalan respectivamente que, una sanción disciplinaria deberá ser el resultado final de un procedimiento administrativo donde se hayan investigados los hechos; y, no se aplicarán sanciones disciplinarias en los casos en que la actuación del Servidor Público se haya enmarcado en el cumplimiento de los deberes y en el ejercicio de los derechos que le hayan sido reconocidos en la Ley (Cfr. foja 16).

D. Los artículos 88, 98 (literal D), 102 (numeral 6), 103, 104 y 105 del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial que establecen que, la destitución se aplicará como medida disciplinaria; que la destitución del cargo se aplica por la comisión de una de las causales establecidas en el régimen disciplinario o por la reincidencia en faltas administrativas; que está tipificada como falta de máxima gravedad, por alterar retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones del cargo; que la copia de los documentos de la investigación realizada y los documentos que establezcan las sanciones disciplinarias se archivarán, en el expediente del servidor; que en los casos que conlleven la aplicación de sanción de destitución la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico presentarán el informe al Ministro, expresando sus recomendaciones; y, que rendido el informe si se encuentra que los hechos están demostrados y cumplido el procedimiento establecido se procederá a aplica la sanción (Cfr. fojas 16-20 del expediente judicial).

E. El artículo 54 de la de la Ley 15 de 31 de marzo de 2016, que adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, mismo que indica entre otras cosas que las personas con discapacidad, padre, madre o tutor o representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido, salvo que el empleador o superior acredite con

antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral (Cfr. foja 20 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 No. 14-100-6022-2024 de 18 de junio de 2024**, emitida por la **Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, se le notificó al actor **Gabriel Vence Bell**, que de acuerdo a contrato de trabajo, su nombramiento es por un periodo definido; es decir, del dos (2) de enero de dos mil veinticuatro (2024) al treinta de junio de dos mil veinticuatro (2024) (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con tal decisión, el recurrente, el 3 de julio de 2024, interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto a través de la Resolución Administrativa No. 479-2024 de 5 de agosto de 2024, que mantuvo en todas sus partes el contenido de la resolución recurrida (Cfr. fojas 24, 25-26 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 14 de octubre de 2024, el accionante ha presentado la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la **Nota No. 14-100-6022-2024 de 18 de junio de 2024**, emitida por la **Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, y su acto confirmatorio y, en consecuencia, se ordene a la entidad demandada que lo reintegre a sus labores, y 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 representado se le vulneró el debido proceso, toda vez que no se le aplicó el régimen disciplinario, que, según su opinión, debió haberse seguido, en el evento de que hubiese cometido una falta que produjera como consecuencia una destitución directa de las que se encuentran descrita en la ley de Carrera Administrativa, así como en el Reglamento Interno de la institución.

En adición, el accionante señala que, mantiene una condición de discapacidad, ya que padece de artrosis grado IV, tal como lo señala en su escrito de reconsideración; con el cual aporta Certificación No. 19593 de la Secretaría Nacional de Discapacidad; por lo que, a su juicio, el acto administrativo impugnado inobserva la obligación del Estado de tutelar los derechos consagrados a favor de las personas con discapacidad (Cfr. fojas 24 y 27-28 del expediente judicial).

Finalmente, el apoderado judicial del recurrente sostiene, que la entidad demandada, finalizó la relación jurídica con el señor **Gabriel Alexander Vence**, sin tomar en consideración que se encontraba discapacitado, por lo que considera, que gozaba de un fuero de inamovilidad, y que no podía ser destituido si el empleador o superior hubiese acreditado con antelación una causal establecida en la ley que justificara la terminación de la relación laboral (Cfr. fojas 20 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el demandante, 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 289 de la Ley 418 de 29 de diciembre de 2023 que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal del 2024, se indica a quienes se considera personal transitorio, así como el periodo y vigencia de su contratación, disposición que citamos para mejor referencia:

“Artículo 289. 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 Resuelto de Personal No. 018 de 2 de enero de 2024, se decretó el nombramiento en el cargo de Ayudante General, con un salario de ochocientos balboas (B/.800.00), a **partir del 2 de enero al 30 de junio de 2024**.

En ese contexto, como quiera que el recurrente mantenía una posición de personal transitorio, tal como se indica en el Resuelto de Personal arriba señalado; en el presente negocio jurídico el acto demandado perdió su eficacia jurídica previo a la presentación de la demanda, la cual

fue interpuesta el **14 de octubre de 2024**; es decir, mucho después de haberse cumplido con el término de su contratación como servidor público, ya que el plazo por el cual fue nombrado el señor **Gabriel Vence Bell**, expiró el **30 de junio de 2024, como se indica en el acto que se acusa de ilegal, y su confirmatorio** (Cfr. fojas 23, 25-26 del expediente judicial).

Así las cosas, considera este Despacho que no es viable que el Tribunal se pronuncie sobre la legalidad o no del acto administrativo atacado, 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).

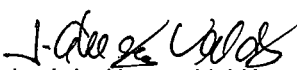
En tales circunstancias, y de acuerdo a la jurisprudencia emitida por esa Corporación Judicial sobre las causas que producen el fenómeno de sustracción de materia, al reconocer que cuando el objeto litigioso desaparece, como en el caso que nos ocupa por haber perdido su vigencia, al cumplirse con el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


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


José A. Álvarez Valdés
Secretario General