

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 658

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 30 de abril de 2025

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 327522025.

El Licenciado Ricardo Acevedo Ramírez, actuando en nombre y representación de **Kenia Elizabeth Pinzón Murillo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota 14-100-6737-2024 de 26 de agosto de 2024, emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, su acto confirmatorio, y para 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificada mediante la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que hace brinda una protección laboral, inclusive, a una persona distinta a aquella que padece la discapacidad siempre que ostente la condición de padre, madre, tutor o representante legal de ésta (Cfr. fojas 6 a 8 del expediente judicial).

B. Los artículos 34, 36, 52 (numerales 1y 4) y 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establecen:

B.1) que las actuaciones administrativas deben efectuarse sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad;

B.2) que ningún acto podrá emitirse o celebrare con infracción de una norma jurídica vigente;

B.3) que determina los supuestos en que un acto administrativo incurre en vicio de nulidad absoluta; y,

B.4) que alude a la anulación de los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, o incluso la desviación de poder (Cfr. fojas 8 a 11 del expediente judicial).

C. El artículo 5 del Código Civil, que manifiesta que los actos que prohíbe la Ley son nulos y de ningún valor (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

D. Los artículos 8 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que sugieren el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías para la determinación de sus derechos; y, que los seres humanos son iguales ante la Ley (Cfr. fojas 12 a 13 del expediente judicial).

E. El artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; que indica, que los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con

discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones; a promover el ejercicio del derecho al trabajo; y, a proteger todos sus derechos (Cfr. fojas 13 a 14 del expediente judicial);

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

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Nota 14-100-6737-2024 de 26 de agosto de 2024, emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, por la cual, se le notificó a Kenia Elizabeth Pinzón Murillo, que había vencido el término de su nombramiento por tiempo definido, en el cargo que ocupaba como Recaudador, en dicha entidad (Cfr. fojas 16 a 17 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto por la entidad a través de la Resolución Administrativa No. 658-2024 de 29 de octubre de 2024, que mantuvo en todas sus partes el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a **Kenia Elizabeth Pinzón Murillo**, el 6 de enero de 2025, quedando así agotada la vía gubernativa. (Cfr. fojas 17 a 18 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 27 de febrero de 2025, el apoderado judicial de la demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución la restitución de **Kenia Elizabeth Pinzón Murillo** al cargo que ocupaba como Asistente Administrativo I, y se ordene el pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. fojas 4 a 5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado especial de la recurrente manifiesta lo que a continuación se transcribe:

“...de acuerdo al artículo citado y, en este caso, la madre de la menor discapacitada, no podía ser despedida o destituida ni desmejorada en su posición o salario salvo que se acreditara una causal establecida en la Ley que justificara la terminación de la relación laboral y; en este caso, a pesar de que se aportaron documentos fehacientes que acreditaban la condición de persona con discapacidad de su hija menor... la Autoridad Nominadora a pesar de ello, la destituyó...”

De hecho, la discapacidad fue de conocimiento público por la institución desde el mes de julio de 2021 cuando en ese mes se aportó la Certificación Médica a la Oficina de Recursos Humanos sobre la condición de salud de la que padecía la menor hija de la servidora despedida.

...se emite un acto administrativo que, en relación al acto impugnado, denota la violación al debido proceso y a las garantías fundamentales que debían respetársele a nuestra representada, esencialmente, desde la vigencia de las disposiciones legales enunciadas antes y dentro de la presente Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, como desde que se tuvo conocimiento de que nuestra representada estaba amparada por el artículo 54 de la Ley 15 de 2016, que reformó la Ley 42 de 1999, o sea, desde que la institución tuvo conocimiento de la discapacidad de la menor... hija de nuestra representada..." (Cfr. fojas 8 a 14 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra de la Nota 14-100-6737-2024 de 26 de agosto de 2024, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará no le asiste la razón a **Kenia Elizabeth Pinzón Murillo**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

3.1. Análisis del despacho sobre la desvinculación.

En primer lugar, debemos indicar que esta Procuraduría se opone a los argumentos expresados por la actora, toda vez, que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su desvinculación se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubicaba la ex servidora en el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**.

En ese orden de ideas, debemos señalar que, la posición laboral de **Kenia Elizabeth Pinzón Murillo**, dentro de la entidad acusada era de personal transitorio, por lo cual, la autoridad nominadora como responsable de la conducción administrativa de la institución podía no renovar el

contrato de ésta, sin que ello representara una actuación ilegal del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**.

En el marco de lo hasta aquí expuesto, no podemos pasar por alto que la última contratación de **Kenia Elizabeth Pinzón Murillo** en el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, comprendía la vigencia fiscal 2024, y que en estos casos, la remuneración pagada en concepto de salario, es por servicios personales de carácter eventual.

De igual modo, consideramos pertinente traer a colación el artículo 289 de la Ley 418 de 29 de diciembre de 2023, que dictó el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 2024, el cual, define el concepto de personal transitorio, categoría en la que se encontraba la ex servidora pública dentro de la institución demandada. Veamos:

“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. Personal contingente son los funcionarios que ocupan cargos en programas o actividades con base en el detalle de la estructura de puestos, cuyo periodo no será mayor de seis meses y expirará con la vigencia fiscal.

...” (La negrita y el subrayado son de este Despacho).

En el orden de las ideas expuestas, resulta importante incluir en el análisis, el artículo 794 del Código Administrativo de Panamá, toda vez, que esta norma fortalece el criterio que, la autoridad nominadora está facultada por Ley, para no renovar discrecionalmente los contratos a los servidores públicos que carezcan de estabilidad laboral. Veamos:

“Artículo 794. La determinación del periodo de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la ley”.

Tal como se desprende del precepto legal transcrito, la facultad del regente de la entidad, para no renovar el contrato a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre remoción como consecuencia de su categoría de personal transitorio, no requiere que concurren determinados hechos o el agotamiento de algún trámite, sin que ello, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad; por lo que solicitamos que no prosperen los cargos de infracción argumentados por quien demanda.

En virtud de lo anterior, cobra relevancia lo señalado por la institución en su informe de conducta. Veamos:

“...Que según consta en los archivos de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la señora KENIA ELIZABETH PINZÓN MURILLO... es una ex funcionaria de contrato definido cuyo periodo laboral lo desglosamos a continuación:

- Mediante **Resuelto No.1518 de 14 de octubre del 2020**, en el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial, y tomó posesión el día 22 de octubre de 2020, en el puesto de ASISTENTE ADMINISTRATIVO 1, con un salario de MIL DOSCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/. 1,200.00), **del 22 de octubre al 31 de diciembre de 2020**.

- Mediante **Resuelto No.1874 de 16 de noviembre de 2020**, se decretó el nombramiento, en el cargo ASISTENTE ADMINISTRATIVO 1, con un salario de MIL DOSCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/. 1,200.00), **del 15 de enero al 31 de diciembre de 2021**.

- Mediante **Resuelto No. 773 de 20 de septiembre de 2021**, se decretó el nombramiento, en el cargo ASISTENTE ADMINISTRATIVO 1, con un salario de MIL DOSCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/. 1,200.00), **del 3 de enero al 31 de diciembre de 2022**.

- Mediante **Resuelto No.1141 de 26 de septiembre de 2022**, se decretó el nombramiento, en el cargo ASISTENTE ADMINISTRATIVO 1, con un salario de MIL DOSCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/. 1,200.00), **del 3 de enero al 31 de diciembre de 2023**.

- Mediante **Resuelto de Personal No.181 de 2 de enero de 2024**, se decretó el nombramiento, en el cargo AYUDANTE GENERAL, con un salario de NOVECIENTOS SESENTA BALBOAS CON 00/100 (B/. 960.00), **del 2 de enero al 30 de junio de 2024**.

- Mediante **Resuelto de Personal No.660 de 2 de julio de 2024**, se decretó el nombramiento, en el cargo RECAUDADOR, Con un salario de NOVECIENTOS SESENTA BALBOAS CON 00/100 (B/. 960.00), **del 2 de julio al 30 de agosto de 2024**.

Posteriormente, se le remite la nota No.14-100-6737-2024 de 26 de agosto de 2024, a la señora KENIA ELIZABETH PINZÓN MURILLO, con cédula de identidad personal No. 8-757-295, donde se le comunicó que el nombramiento por tiempo definido, que comprende del 2 de julio al 30 de agosto de 2024, ha finalizado por vencimiento del término pactado...” (Cfr. fojas 29 a 31 del expediente judicial) (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

En un escenario similar al que se analiza, ese Alto Tribunal, mediante la **Sentencia de Sentencia de dieciséis (16) de agosto de dos mil veintidós (2022)**, señaló lo siguiente:

“ ...
De las constancias procesales se colige que la señora..., era una funcionaria que era (sic) nombrada sucesivamente, por medio de Resueltos Internos del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de

Recursos Humanos (IFARHU), por un tiempo determinado, cuyo último nombramiento expiró el 31 de diciembre de 2020.

Antes del vencimiento del contrato, es decir el 31 de diciembre de 2020, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), mediante Nota de 23 de diciembre de 2020, le informa que la relación laboral entre la entidad y la señora..., finaliza, ya que no será renovada. Decisión contra la cual la demandante interpone recurso de 'reconsideración de mi contrato', argumentando que tenía una discapacidad física, y que había solicitado su permanencia, por lo establecido en la Ley 42 de 1999 en el artículo 54, modificado por la Ley 15 de 2016, el cual fue contestado por la Nota D.G./A.L.-110-2021-019 de 29 de enero de 2019, por el Director General, que confirma la decisión.

A fin de adentrarnos al análisis jurídico del fuero en comento, consideramos necesario señalar lo dispuesto en el artículo 45-A de la Ley 42 de 1999, que en su contenido indica.

...

De la norma transcrita, se desprende con claridad que el fuero de discapacidad busca restringir la facultad discrecional de la autoridad nominadora; es decir, que la autoridad no puede desvincular a un servidor público con discapacidad que se encuentre en la planilla laboral permanente de la institución, una vez hayan aprobado el período probatorio, sin una causal establecida en la ley.

En ese sentido, este Tribunal Colegiado es del criterio que la Administración fundamentó su decisión de no renovar el contrato a la señora..., basado en que su ingreso a la institución fue mediante un contrato; y no mediante un concurso de méritos, por lo consiguiente, no se encuentra amparada en ningún régimen de carrera administrativa que limitase la facultad discrecional de la autoridad nominadora.

Por tanto, es legal la decisión administrativa de no renovar el contrato a la señora..., porque su nombramiento es transitorio y de acuerdo con las Normas Generales de Administración Presupuestaria este es un puesto público temporal, posición en la estructura de personal del Estado para cumplir programas o actividades que tienen una duración de hasta 12 meses.

." (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que, contrario a lo señalado por el apoderado especial de **Kenia Elizabeth Pinzón Murillo**, no era necesario invocar "...una causal establecida en la Ley que justificara la terminación de la relación laboral...", toda vez, que la accionante **no gozaba de estabilidad al tener un nombramiento por tiempo definido que vencía el 30 de agosto de 2024**; bajo esa premisa, la entidad demandada podía subrogarse la facultad de no renovar el referido contrato, con sustento en las estipulaciones contenidas en el acto acusado, como también, con fundamento en el artículo 794 del Código Administrativo de Panamá.

En virtud de lo manifestado en los párrafos que preceden, resulta imposible satisfacer la solicitud de reintegro pretendida por el apoderado especial de **Kenia Elizabeth Pinzón Murillo**, pues el contrato de tipo eventual que la accionante mantenía con el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, tenía una vigencia hasta el 30 de agosto de 2024, fecha en que quedó **automáticamente desvinculada de la función pública**.

3.2. Sobre el fuero laboral que otorga la Ley N° 42 de 1999, y su reglamentación.

En principio, debemos acotar que, mediante la **Ley N° 42 de 27 de agosto de 1999**, *“Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad”*, el legislador patrio instituyó el marco legal tendiente a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos, deberes y libertades fundamentales de aquellos individuos con una condición de índole física, intelectual o mental, y sus familias; en tal sentido, introdujo el derecho a la estabilidad laboral una vez que la deficiencia haya sido acreditada y dictaminada bajo los estamentos y procedimientos seguidos por la Secretaría Nacional de Discapacidad, como ente responsable de su aplicación.

A tal efecto, debemos referirnos a los **artículos 3 y 45-A de la Ley N° 42 de 27 de agosto de 1999**, modificada por la Ley N° 15 de 31 de mayo de 2016, los cuales desarrollan los siguientes aspectos a considerar dentro del caso que nos ocupa:

“Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley, los términos siguientes se entenderán así:

1. ...

...

9. *Discapacidad.* Condición en la que una persona presenta deficiencia física, mental, intelectual y 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 y social.

...” (Cfr. página 4 de la Gaceta Oficial Digital N° 28046-B de 06 de junio de 2016).

“Artículo 45-A: La persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral.

En los casos de servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza.

Los servidores públicos que ocupen cargos que sean declarados insubsistentes serán nombrados en otra posición dentro de la respectiva institución.

Los trabajadores con discapacidad gozarán de estabilidad laboral, por lo que sus empleadores deberán asegurar su inclusión en la planilla laboral permanente de la empresa o institución correspondiente, una vez hayan aprobado el periodo probatorio." (Cfr. página 19 de la Gaceta Oficial Digital N° 28046-B de 06 de junio de 2016).

De acuerdo a los requerimientos, se desprenden dos (2) aspectos, a saber: a) que el fuero por discapacidad ampara a quien padezca de alguna discapacidad, así como al padre o la madre de personas en esta situación y a quienes sean tutores/as o representantes legales de quienes ostentan dicha condición; y b) la necesidad de que en estos casos se acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la desvinculación, dejando por sentado que no se entenderá como valido el hecho que se trate de un servidor público de libre nombramiento y remoción.

Llegados a este punto, es oportuno referirnos al argumento del apoderado especial de **Kenia Elizabeth Pinzón Murillo**, en lo atinente a que el acto administrativo emitido por la institución acusada, denota la violación al debido proceso y a las garantías fundamentales que debían respetársele a la accionante por el hecho de ser madre de una menor de edad con discapacidad certificada por la Secretaría Nacional de Discapacidad.

Bajo esa premisa, consideramos pertinente abordar el fuero por discapacidad demandado por la accionante bajo dos aristas a saber: a) por una parte, desde el análisis del caudal probatorio aportado tanto en la demanda como en su expediente de personal; y, b) por la otra, desde el enfoque de su calidad de ex funcionaria contratada con carácter transitorio.

Con respecto a la alegada discapacidad de su hija menor de edad, **hemos encontrado entre el caudal probatorio de la activadora judicial, la siguiente documentación:** a) dos (2) copias simples de la Certificación médica de 12 de marzo de 2021, firmada por la Dra. Araceli de la Guardia; b) dos (2) copias simples de la Certificación médica suscrita por el Dr. Germán Conte; y, c) dos (2) copias simples de la Resolución CER-PA-20367-2023 de 14 de noviembre de 2023, expedida por la Secretaría Nacional de Discapacidad (Cfr. las páginas 27, 75, 80 a 82, 87 a 89 y certificación firmada por el Licdo. Alcibiades Pinzón Vásquez) (Cfr. fojas 21 a 24 del expediente judicial).

En virtud de lo descrito en el párrafo que precede, se puede evidenciar que la demandante no aportó ni en la vía gubernativa ni dentro del proceso que se analiza, los medios de convicción pertinentes, para demostrar de manera fehaciente la argumentada discapacidad de su hija menor de edad, decimos lo anterior, porque todas las certificaciones presentadas incumplen lo previsto en el artículo 833 y subsiguientes del Código Judicial, sobre documentos emitidos por instituciones públicas, tanto así, que en su recurso de reconsideración señala la actora que aportó "*copia simple de la Resolución certificación de SENADIS*", y además, porque el ente demandado certificó como copia de copia de su original, las páginas 27 y 75 de su expediente de personal, situación que le hubiera impedido variar su decisión al **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, en caso que le asistiera la razón a **Kenia Elizabeth Pinzón Murillo**.

En torno a lo referido, consideramos que la protección legal que otorga la norma que se adujo como infringida, no es aplicable en el caso que nos ocupa, pues, **no se aprecia en el expediente en estudio los medios de convicción oportunos (en original o en copia autenticada) que acrediten de conformidad con el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°1 de 1 de febrero de 2024**, que la condición médica alegada por quien demanda, le haya producido una discapacidad a su hija menor de edad.

Por otra parte, **en cuanto al enfoque de su calidad de ex funcionaria contratada con carácter transitorio**, basta revisar las copias autenticadas del expediente de personal que aportó la accionante como prueba en el caso que se analiza, para corroborar que ésta fue contratada en seis (6) ocasiones, por período definido, siendo la última, mediante el **Resuelto de Personal No.660 de 2 de julio de 2024**, por una duración comprendida entre el **2 de julio al 30 de agosto de 2024**.

En ese orden de ideas, el criterio de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha sido consistente en señalar, que en concordancia con el Principio de Legalidad, **no puede el Pleno de ese Alto Tribunal, ordenar el reintegro de un ex funcionario público contratado por un período que ya venció, aun teniendo derecho al fuero por discapacidad**.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, **la Sala Tercera en mediante Sentencia de 28 de junio de 2022**, señaló lo que a continuación se transcribe:

“...Como se puede observar el personal transitorio es conceptualizado como aquellos funcionarios cuya contratación es fija para un determinado periodo de tiempo el cual no es superior a los doce (12) meses su contratación. Y en el presente caso, la demandante..., fue nombrada del dos (2) de enero hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2020, por lo que la duración de su contrato dentro de la función pública tenía una duración máxima de doce (12) meses o un (1) año, por lo que **una vez finalizado el mismo, la recurrente quedaba automáticamente desvinculada de la función pública en virtud del vencimiento del mismo.**

...Como quiera que un acto a través del cual se hace el nombramiento de personal transitorio o eventual no concede una permanencia o estabilidad en el tiempo dentro de la función pública, **difícilmente puede ordenarse el reintegro de la accionante, ni siquiera bajo circunstancias invocadas de existencia de discapacidad o enfermedades, toda vez que la vigencia del acto administrativo tenía una fecha de culminación o finalización.**”

Dentro de ese contexto, y sólo a modo ilustrativo, vale la pena incorporar un extracto de lo aludido por la Sala Tercera, por medio de la Sentencia de doce (12) de febrero de dos mil veinticinco (2025), en cuanto a una ex funcionaria de carácter transitorio que no fue reintegrada a su posición, a pesar de gozar del fuero por discapacidad que otorga la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005. Veamos:

“...
En razón del caudal probatorio contenido en el expediente judicial, esta Corporación corrobora que la Licenciada... se encontraba bajo el fuero de protección laboral para quienes padecen de enfermedades crónicas, involutivas/o degenerativas, por lo tanto, se encuentra probada la violación directa por omisión del artículo 1 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018, modificada por la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, invocada por la actora.

En relación al reclamo del reintegro y del pago de los salarios dejados de percibir por... desde su destitución hasta el reintegro, es importante destacar que en virtud de lo explicado ut supra, al ser el contrato de tipo eventual, este, en todo caso, tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021, por lo que no es posible ordenar el reintegro de la demandante, sin embargo, en virtud de que la misma se encuentra amparada por la Ley que le otorga protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas/o degenerativas, Ley 25 de 19 de abril de 2018, que modifica la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, **lo procedente es que el Ministerio de Salud le cancele los salarios dejados de percibir**, desde el momento de la terminación de la relación laboral con la servidora pública, hasta la fecha real en que debía culminar, es decir, 31 de diciembre de 2021, en razón de dicha protección especial.” (Lo destacado es de la Sala Tercera) (Lo subrayado es de este Despacho).

En el marco de lo antes indicado, resulta claro que la finalidad de la norma que se advierte infringida, es brindar protección laboral, inclusive, a una persona distinta a aquella que padece la

discapacidad siempre que ostente la condición de padre, madre, tutor o representante legal de ésta; situación que no aplica en el caso bajo estudio, pues, el contrato que mantenía **Kenia Elizabeth Pinzón Murillo** con la institución demandada era de carácter transitorio, por lo que no es posible satisfacer la pretensión de reintegro de la demandante.

3.3. Sobre el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia.

Es importante señalar que, dentro del proceso de evaluación de la presente demanda, este Despacho coincide con el criterio reiterativo y consistente de la jurisprudencia esbozada por la Sala Tercera, al sostener que, no puede emitir un juicio de fondo si el acto administrativo demandado de ilegal ha dejado de surtir sus efectos jurídicos.

En relación a ello, debemos señalar que el precitado artículo 289 de la Ley 418 de 29 de diciembre de 2023, que dictó el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 2024; era la norma aplicable al momento en que fue realizado el nombramiento de **Kenia Elizabeth Pinzón Murillo**, que ejerció hasta el 30 de agosto de 2024, y además, es la que define el concepto de personal transitorio, como aquel **cuyo periodo no será mayor de doce meses y expirará con la vigencia fiscal.**

De conformidad con lo manifestado, se advierte que la ex servidora pública fue nombrada por un tiempo definido, y en ese sentido, queda claro que el acto demandado perdió su eficacia jurídica el 31 de diciembre de 2024, pues, es la fecha en que concluyó la vigencia fiscal que correspondía al período presupuestario aplicable al nombramiento de la demandante.

En consecuencia de lo expuesto en el párrafo precedente, y tomando en cuenta la pretensión de la accionante, queda claro sin lugar a dudas, que en el caso objeto de reparo, ha operado el fenómeno jurídico denominado por la doctrina y la jurisprudencia como sustracción de materia; ya que, el período por el cual fue nombrada **Kenia Elizabeth Pinzón Murillo**, expiró el 31 de diciembre de 2024.

En ese sentido, cabe reseñar que en el campo doctrinal los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto en su obra Teoría General del Proceso, han señalado 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, tomando injustificada su ulterior continuación." (QUINTERO, Beatriz y Eugenio, PRIETO. Teoría General del Proceso. Tomo I. Edit. Temis. Santa Fe de Bogotá. pág. 288). (La subraya es nuestra).

En ese mismo orden, el Doctor Jorge Fábrega Ponce en su obra Diccionario de Derecho Procesal Civil, se refiere a la figura sustracción de materia, de esta manera:

"Obsolescencia procesal. Es 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 (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida'. (Fábrega Ponce, Jorge, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Plaza & János, 2004, Bogotá, Colombia, página 1232).

En virtud de lo antes señalado, concebimos 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.

Dentro de ese contexto, en un proceso similar, la Sala Tercera mediante sentencia de once (11) de febrero de dos mil diecinueve (2019), se refirió a la sustracción de materia, en los siguientes términos:

“...
Una vez revisado el expediente de personal, **observa la Sala que la señora..., ingresó a la institución demandada como parte del personal transitorio o eventual**, ejerciendo varios cargos desde el 10 de marzo de 2014, **siendo contratada anualmente de forma sucesiva**, hasta ocupar el cargo de Promotor de Comercio e Industrias, mediante el Resuelto No. 1063 de 1 de diciembre de 2016, el cual vencía el 31 de diciembre de 2017, y del cual fue destituida antes que transcurriera la vigencia del nombramiento.

...

De las constancias procesales se colige que la señora..., era una funcionaria que era nombrada sucesivamente, por medio de Resueltos Internos del Ministerio de Comercio e Industrias, por un tiempo determinado, cuyo último nombramiento expiró el 31 de diciembre de 2017.

...
Conforme a lo anterior, se hace constar que el acto demandado perdió su eficacia jurídica con posterioridad a la presentación de la demanda, ya que el término por el cual fue nombrada la señora..., expiró el 31 de diciembre de 2017, razón por la cual, no es posible pronunciarse sobre la ilegalidad de la destitución contenida en la resolución impugnada, toda vez que deriva sin efecto, produciéndose el fenómeno conocido como sustracción de materia, dicho estudio de ilegalidad.

...
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.**

..." (Lo destacado es de este Despacho).

La situación jurídica planteada permite concluir que, **desde el 31 de diciembre de 2024, fecha en que expiró la vigencia fiscal que amparaba el contrato transitorio que mantenía Kenia Elizabeth Pinzón Murillo con la institución acusada, el mismo perdió su eficacia jurídica y en consecuencia se produjo el referido fenómeno jurídico denominado sustracción de materia**; ya que, con la terminación de la vigencia de dicha contratación y de su presupuesto, se extinguió de manera automática la pretensión de la demanda.

3.4. Sobre la solicitud del pago de salarios caídos.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho considera que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Kenia Elizabeth Pinzón Murillo**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente señala lo siguiente:

"...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en reiterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para

que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico." (Lo resaltado es nuestro).

En virtud de lo expuesto en párrafos precedentes, podemos concluir, que las pruebas aportadas por el apoderado especial de **Kenia Elizabeth Pinzón Murillo** no logran demostrar su pretensión; que la recurrente tenía conocimiento que su nombramiento en el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** era Ley N° 42 de 27 de agosto de 1999, modificada por la Ley N° 15 de 31 de mayo de 2016, que aduce como infringida; que luego de leer el expediente bajo análisis se constata que distinto a lo expresado por la accionante en los hechos de su demanda, la actuación de la institución no deviene en ilegal, pues el acto acusado es sólo una notificación que su contratación transitoria había finalizado, lo que se traduce a que no sería nombrada nuevamente; y, que se ha producido el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia.

En ese sentido, cobra relevancia lo señalado por el Magistrado Cecilio Cedalise, cuando advirtió: *"Por lo tanto, es evidente que el nombramiento de personal transitorio o eventual, al no conceder una permanencia o estabilidad laboral dentro de la función pública, difícilmente permite el reintegro del accionante, por considerar que ostenta un fuero laboral, toda vez que la vigencia del acto administrativo tenía una fecha de culminación o finalización, del que perfectamente tenía conocimiento, cuando aceptó ser el Representante Sindical del Centro de Trabajo de la Dirección Regional de Colón."* (Cfr. Expediente 665712020).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Nota 14-100-6737-2024 de 26 de agosto de 2024**, emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

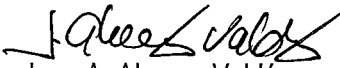
4.1. Se **Objetan** los documentos visibles a fojas 21 a 26 del expediente judicial, consistentes en: dos (2) certificados médicos de la Caja de Seguro Social; dos (2) documentos emitidos por la Secretaría Nacional de Discapacidad; y, dos (2) notas por la Oficina Institucional de Recursos Humanos del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, por no ceñirse a lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

4.2. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General