



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, veintiséis (26) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

VISTOS:

La licenciada **Liseth Antonia Pineda**, quien actúa en su propio nombre y representación, ha presentado demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal N°067 de 31 de enero de 2018, emitido por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, su acto confirmatorio; y en consecuencia, solicita se ordene el reintegro y el pago de los salarios dejados de percibir y demás emolumentos a que haya lugar.

I. ANTECEDENTES.

La licenciada Liseth Antonia Pineda en los hechos en que fundamenta su demanda, señala que, dentro del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, se desempeñaba como Asistente Administrativo I, con funciones de Abogada adscrita a la Dirección Regional de Veraguas, desde el 3 de agosto de 2015.

Manifiesta que, durante el tiempo laborado el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, no ha sido objeto de alguna medida disciplinaria, contempladas en el Reglamento Interno, razón por la cual su expediente de

personal que reposa en el Departamento de Recursos Humanos se encuentra limpio de irregularidades.

Alega que, pese a ser destituida del cargo, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial reconoce que la relación laboral inició el día 3 de agosto de 2015 y culminó con la emisión del acto contenido en el Resuelto de Personal N°067 de 31 de enero de 2018, considerada como servidora pública de estatus definido en la institución.

Mantiene que, su cese de labores no obedece a ninguna causal, ya que carece de motivación alguna, la Administración sólo se limita a señalar el artículo 794 del Código Administrativo.

Sostiene que, su estatus laboral era de una servidora pública eventual, nombrada por tiempo determinado, cuyo nombramiento era hasta el 31 de diciembre de cada año.

Considera que, como funcionaria reúne todos los méritos que exige la Carta Magna, para el goce de la estabilidad en su cargo, lo que demuestra con su intachable hoja de vida y preparación académica para el ejercicio del cargo que ocupaba en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Se observa que, la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación de las normas siguientes:

- Resolución No. 327-2007 de 30 de agosto de 2007, Reglamento Interno del Ministerio de Vivienda:
 - artículo 88 (la destitución como medida disciplinaria).
- Ley 12 de 13 de noviembre de 2017, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2018:
 - artículo "245"(sic) 263 (Personal transitorio y contingente), en concepto de violación directa por omisión.
- Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la ley 9 de 1994, que desarrolla y regula la carrera administrativa:

- o artículo 25 (procedimientos de ingreso en las instituciones públicas).

En lo medular los cargos de la violación de estas normas fueron sustentados en los siguientes puntos:

1. Violación al debido proceso, al dejarse sin efecto su nombramiento sin establecer razón o causa alguna para removerla del cargo; y sin permitirle el derecho a ser oída, poniendo fin a una relación laboral que legalmente debía terminar el 31 de diciembre de 2018.
2. Se viola la relación contractual al desconocer lo pactado en el nombramiento, el cual establecía un término de duración anual, situación que no se cumple.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

A fojas 33 a 36 del expediente, figura el informe explicativo de conducta, rendido por el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, mediante la Nota DMV-578-2018 de 5 de julio de 2018, en el que realiza una descripción de los cargos que ha ocupado la señora Lisbeth Antonia Pineda, en la entidad demandada, y los términos de duración de cada uno de dichos cargos eventuales, entre otra información que guarda relación con el tema.

Manifiesta que, el nombramiento de la exfuncionaria estaba supeditado a lo establecido en el artículo 794 del Código Administrativo, que permite desvincularla con la comunicación de la voluntad de la Administración, por lo que no estamos frente a una destitución, aunado al hecho que esta norma es el fundamento legal del acto administrativo, ya que se trataba de una funcionaria contratada por tiempo determinado, por periodo fiscal anual; y por lo tanto, se ha motivado el acto acorde a la norma señalada.

Considera que, dicha actuación no ha vulnerado el debido proceso, ni los principios que rigen el derecho administrativo, ya que la normativa mencionada no ha sido modificada y la autoridad podía aplicarla en base a su mejor criterio.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal No. 1110 de 18 de septiembre de 2018, visible a fojas 37 a 45 del dossier, solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que denieguen las pretensiones formuladas por la parte actora, porque no le asiste el derecho invocado en este caso.

Señala que, el acto impugnado se dictó conforme a derecho, ya que la funcionaria mantenía un estatus de servidora pública de carácter transitorio, que ocupaba un cargo por un plazo no mayor de doce (12) meses y que expira con la vigencia fiscal, por lo tanto, no se encontraba amparada por ninguna carrera pública o fuero especial que limitara la discrecionalidad en su destitución.

Mantiene que, no existía normativa alguna constitucional o legal que prohibiera la separación del cargo de la accionante nombrada con un carácter transitorio en varios periodos fiscales, quedando a discreción su desvinculación del cargo, de conformidad con lo establecido en el artículo 794 del Código Administrativo, sin la necesidad de que se diera la culminación del contrato para el cual fue nombrada dentro del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

En cuanto, al reclamo que hace la parte actora en torno al pago de los salarios caídos, estima que el mismo no resulta viable, ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de Liseth Antonia Pineda, 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 a lo que ha señalado la Corte Suprema de Justicia de forma reiterativa, por la vía jurisprudencial.

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

La señora Liseth Antonia Pineda, la cual siente su derecho afectado por el Resuelto de Personal N°067 de 31 de enero de 2018, estando legitimada

activamente, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala, Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial, para que se declare nula la resolución emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, institución que ejerce la legitimación pasiva.

Con base a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega que se ha violado el debido proceso, por las causas siguientes:

1. Al dejarse sin efecto su nombramiento sin establecer razón o causa alguna para removerla del cargo; y sin permitirle el derecho a ser oída, poniendo fin a una relación laboral que legalmente debía terminar el 31 de diciembre de 2018.
2. Se viola la relación contractual al desconocer lo pactado en el nombramiento, el cual establecía un término de duración anual, situación que no se cumple.

De las constancias procesales, se observa que la señora Liseth Antonia Pineda, fue nombrada de forma sucesiva en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, desde la emisión del Resuelto de Personal No. 794 de 23 de julio de 2015, que resuelve nombrarla en el cargo de carácter transitorio como Asistente Administrativo I, en la Dirección Provincial de Veraguas a partir del 23 de julio hasta el 31 de diciembre de 2015, del cual tomó posesión el 3 de agosto de 2015, prorrogándose dicho nombramiento mediante el Resuelto de Personal No. 1230 de 1 de diciembre de 2015 desde el 4 de enero al 31 de diciembre de 2016, del cual tomó posesión el 4 de enero de 2016, prorrogado mediante el Resuelto de Personal No. 990 de 1 de diciembre de 2016, desde el 3 de enero hasta el 31 de diciembre de 2017, del cual tomó posesión el día 3 de enero de 2017, el cual se prorroga nuevamente a través del Resuelto de Personal

No.1055 de 1 de diciembre de 2017, desde el 2 de enero hasta el 31 de diciembre de 2018, tomando posesión del cargo el 2 de enero de 2018; mismo que ejerció hasta el momento en que la institución decide terminar la relación laboral a través del acto impugnado contenido en el Resuelto de Personal No. 067 de 31 de enero de 2018.

En este aspecto, debemos advertir que el artículo 255 de la ley 69 de 24 de noviembre de 2015 y el artículo 263 de la ley 63 de 2 de diciembre de 2016 y de la ley 72 de 13 de noviembre de 2017, que dictan el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal del año inmediatamente siguiente al de su promulgación, y que estuvieron vigentes al momento de realizarse los nombramiento de la funcionaria en sus años respectivos, definen el concepto del personal transitorio y contingente esencialmente de la manera siguiente:

"Personal transitorio y contingente. Personal transitorio son los funcionarios que ocupan cargos en programas o 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.

En los casos de personal transitorio y contingente, se requerirá la acción de personal **mediante resuelto interno**, el cual será sometido a la fiscalización de la Contraloría General de la República..." (lo resaltado es de la Sala).

De las constancias procesales se colige que la señora Liseth Antonia Pineda, era una funcionaria que fue nombrada sucesivamente, por medio de Resueltos Internos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, por un tiempo determinado, cuyo último nombramiento expiró el 31 de diciembre de 2018.

Este es un suceso que el Tribunal debe considerar 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;

...".

"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."

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 ex-funcionaria expiró el 31 de diciembre de 2018, 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.

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.

Por otro lado, y sin menoscabo de lo anterior, este Tribunal debe analizar la pretensión del pago de salarios caídos y otros emolumentos solicitados por la señora Liseth Antonia Pineda en la presente acción contencioso administrativa, ya que si bien se peticiona como una pretensión que se originaría de la declaratoria de nulidad del acto demandado que ha perdido su objeto, no puede obviarse el tiempo en que se mantuvo surtiendo efectos dicho acto, por lo que resulta procedente analizar dicha pretensión.

En ese contexto, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República 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 y otros emolumentos no especificados por la parte actora como pretensiones contenidas en el libelo de la demanda, para que puedan hacerse valer, deben ser reconocidos a través de 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, sólo 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 que no ocurre en este caso, por lo que no puede accederse a dichas pretensiones.

Como hemos podido observar en el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos y demás emolumentos que

201

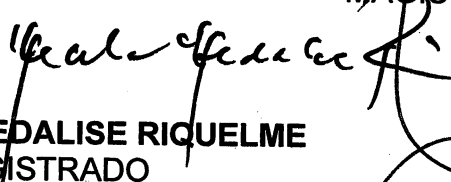
solicita la parte actora, considerando que los funcionarios, en cumplimiento del principio de legalidad, se encuentran obligados a cumplir solo con lo que la ley les señala o permite.

En atención de las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar que se ha producido el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia en el presente caso, en cuanto al acto impugnado y la pretensión del reintegro de señora Liseth Antonia Pineda, y negar las demás pretensiones, toda vez que las mismas no resultan viables.

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-administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciada Liseth Antonia Pineda, quien actúa en su propio nombre y representación, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal No.067 de 31 de enero de 2018, dictado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; **NIEGA** la pretensión de los salarios dejados de percibir y otros emolumentos laborales pretendidos por la demandante, y **ORDENA** el archivo del expediente.

Notifíquese;


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

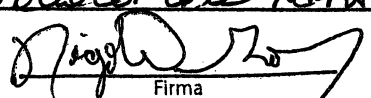

LUIS RAMÓN FABREGA S.
MAGISTRADO


KANA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 4 DE abril DE 2019

A LAS 3:16 DE LA tarde

A Procurador de la Administración


Firma