

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, veintidós (22) de octubre de dos mil diecinueve (2019).**

**VISTOS:**

El Licenciado Humberto Rosales Varela, actuando en representación de Rogelio Ernesto Moreno Hassan, acude a la Sala Tercera para interponer demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto No.405 de 23 de enero de 2018, expedido por la Asamblea Nacional, su acto confirmatorio y, para que se hagan otras declaraciones.

**I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA**

Conforme se desprende del contenido de la demanda, el actor solicita a la Sala Tercera que declare la nulidad, por ilegal, del resuelto que lo destituye del cargo de Programador de Sistema de Soporte, en la Asamblea Nacional.

Al fundamentar esta acción de plena jurisdicción, el representante judicial del actor explica que la Presidenta de la Asamblea Legislativa le otorgó el estatus de funcionario acreditado a la Carrera del Servicio Legislativo, mediante procedimiento especial de la Ley 16 de 2008.

Continúa indicando que, sin realizarle el procedimiento administrativo disciplinario que establece la Ley y el reglamento aplicable a los servidores de

carrera legislativa, fue destituido a través del acto impugnado, mismo que lo insta a interponer recurso de apelación ante el Consejo de Carrera sin que éste estuviera conformado, pues, el ente nominador estimó que era un funcionario adscrito a la Carrera del Servicio Legislativo.

Agrega que, luego que su representado interpuso formal recurso de reconsideración, la Asamblea Nacional decidió inhibirse de su conocimiento, mediante la Resolución No.107 de 5 de febrero de 2018, en virtud que Rogelio Ernesto Moreno Hassan no ostentaba la condición de servidor público de Carrera del Servicio Legislativo.

Sostiene igualmente que, una vez conformado el Consejo de Carrera éste retomó el caso de su mandante, decidiendo declarar no viable el recurso de reconsideración, a través de la Resolución No.001 de 20 de marzo de 2018, debido a que Rogelio Ernesto Moreno Hassan no era un funcionario adscrito a la carrera legislativa.

Finalmente manifiesta que, la Presidencia de la Asamblea Legislativa dejó a Rogelio Ernesto Moreno Hassan en indefensión, ya que ésta no debió declararse inhibida de conocer el recurso interpuesto si su mandante no era un funcionario adscrito a la carrera legislativa, lo cual impidió que se defendiera de la supuesta falta cometida al artículo 53, numeral 6, del Reglamento de Recursos Humanos; máxime si, a su juicio, no existían pruebas que demostrara la comisión de una falta disciplinaria.

## **II. LAS DISPOSICIONES VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE INFRACCIÓN.**

A juicio del apoderado especial del demandante, el acto administrativo impugnado viola las siguientes normas legales y reglamentarias:

a. El artículo 75 de la Ley 12 de 1998 ordenada sistemáticamente por el Texto Único de 25 de septiembre de 2008, el cual regula lo referente a la

investigación sumaria que debe realizar la Dirección de Recursos Humanos, cuando se produzcan hechos que puedan causar la destitución directa de un funcionario de carrera legislativa, en el que se le debe conceder el derecho a defenderse.

b. El artículo 76 de la Ley 12 de 1998, ordenada sistemáticamente por el Texto Único de 25 de septiembre de 2008, referente a los informes que deben presentar a la Presidencia de la Asamblea Nacional, tanto la Dirección de Recursos Humanos como el superior jerárquico al culminar la investigación, donde expresarán sus recomendaciones, quien al tomar su decisión, en el evento que estime probada la causal y la responsabilidad del funcionario, ordenará su inmediata destitución u otra sanción disciplinaria. Pero ese derecho le caducará sino se pronuncia en el plazo de 30 días calendario.

c. El artículo 78 de la Ley 12 de 1998, ordenada sistemáticamente por el Texto Único de 25 de septiembre de 2008, el cual establece que el incumplimiento del procedimiento de destitución originará la nulidad de lo actuado.

d. El artículo 56-B de la Ley 12 de 1998, ordenada sistemáticamente por el Texto Único de 25 de septiembre de 2008 y reformada por la Ley 39 de 30 de mayo de 2017, el cual se refiere a el derecho que tienen los funcionarios que hayan sido destituidos, sin causa justificada y las formalidades de ley, a solicitar su reintegro con el correspondiente pago de los salarios caídos, o una indemnización por los años de servicio.

e. El artículo 92 de la Resolución 178 de 2010, del Texto Único del Reglamento de Recursos Humanos, de acuerdo con el cual los servidores públicos de Carrera del Servicio Legislativo gozan de estabilidad; y, solo pueden ser destituidos, previo procedimiento administrativo disciplinario y por las causas previstas en la Ley.

f. El artículo 220 de la Resolución 178 de 2010, del Texto Único del Reglamento de Recursos Humanos, que guarda relación con el derecho a la

estabilidad que tienen los funcionarios adscritos a la carrera del servicio legislativo, los cuales no pueden ser destituidos sin una causa justificada en la ley y sin las formalidades de esta.

g. El artículo 234 de la Resolución 178 de 2010, del Texto Único del Reglamento de Recursos Humanos, conforme el cual la aplicación de una sanción disciplinaria deberá ser el resultado final de un procedimiento administrativo mediante el cual se hayan investigado los hechos.

h. El artículo 256 de la Resolución 178 de 2010, del Texto Único del Reglamento de Recursos Humanos, relacionado con el plazo que tiene el funcionario destituido, para recurrir en apelación ante el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo.

i. El artículo 259 de la Resolución 178 de 2010, del Texto Único del Reglamento de Recursos Humanos, que regula lo atinente el derecho que tiene todo funcionario destituido, que no sea de carrera del Servicio Legislativo, a recurrir en reconsideración ante la Presidencia de la Asamblea Nacional.

#### Concepto de infracción de las normas invocadas

Al sustentar los conceptos de infracción de cada una de las disposiciones legales y reglamentarias invocadas, el apoderado judicial del demandante cuestiona fundamentalmente la actuación impresa por la Presidencia de la Asamblea Legislativa con la expedición del acto impugnado, así como del acto administrativo por cuyo conducto se inhibe de conocer del recurso de reconsideración interpuesto.

En apoyo a lo anterior, explica que estas dos actuaciones administrativas vinieron a convalidar su estatus de funcionario de carrera del servicio legislativo, pues, la propia Administración aceptó que Rogelio Ernesto Moreno Hassan pertenecía a dicha carrera; por lo que, antes de decretar su destitución debieron aplicarle el proceso administrativo disciplinario, contemplado en el estatuto reglamentario, debido a que éste no sólo gozaba de estabilidad en el cargo, sino

que fue sancionado por la comisión de una supuesta falta administrativa, sin que pudiera ejercer su derecho a defenderse.

Por consiguiente, estima que, tanto la Presidencia de la Asamblea, que se inhibió de conocer del recurso de reconsideración, como el Consejo de Carrera que declaró no viable el recurso de apelación, lo dejaron en estado de indefensión al no resolverle los recursos interpuestos.

### III. EL INFORME DE CONDUCTA

La Asamblea Nacional, mediante la Nota AN/PRES/No.1065-2018 de 2 de mayo de 2018, rindió su informe explicativo de conducta a la Sala indicando que si bien, al crear el procedimiento especial de ingreso al régimen de carrera del servicio legislativo, el señor Rogelio Ernesto Moreno Hassan fue acreditado a través del Certificado No.737 de 30 de mayo de 2008, en la posición de Técnico de Soporte, que no ocupaba.

Continúa explicando que, este exfuncionario fue desacreditado de ese régimen por no cumplir con la preparación académica que exige el Manual de Clases Ocupacionales, por medio de la Resolución No.334 de 27 de octubre de 2009, misma que fue notificada el 6 de enero de 2010 al señor Rogelio Ernesto Moreno Hassan, quien interpuso los recursos que agotan la vía gubernativa; sin embargo, dejó precluir el término para interponer ante la Sala Tercera su demanda contencioso administrativa, quedando así ejecutoriada y en firme la desacreditación.

Agrega que, debido a lo anterior el señor Moreno Hassan era un funcionario de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora, lo que dio lugar a la expedición del acto impugnado, contra el cual el recurrente interpuso de forma paralela recurso de reconsideración ante la Presidencia de la Asamblea Nacional y, recurso de apelación ante el Consejo de la Carrera del Servicio Legislativo.

Finaliza su exposición indicando que, la Presidencia de la Asamblea Nacional dictó la Resolución No.110 de 23 de marzo de 2018, que confirma la decisión de

destituir a Rogelio Ernesto Moreno Hassan del cargo que ocupaba en esa institución, la cual fue notificada el 2 de abril de ese año, quedando así agotada la vía gubernativa.

**IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

El señor Procurador de la Administración, mediante la Vista Número 805 de 26 de junio de 2018, contestó la demanda bajo estudio, solicitando a la Sala que declare que NO ES ILEGAL el Resuelto No.405 de 23 de enero de 2018, en virtud que el actor era una funcionario de libre nombramiento y remoción; por lo que, en atención a esa condición no tenía los derechos inherentes a la Carrera de Servicio Legislativo.

También, se opone a los señalamientos hechos por el demandante en torno a la emisión del acto impugnado, pues, según expone, el mismo fue dictado dentro de los parámetros establecidos en el artículo 7 del Texto Único de la Ley 12 de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, modificada por la Ley 30 de 30 de mayo de 2017, que otorga facultades a la Presidencia de la Asamblea Nacional a destituir a los servidores públicos adscritos o no adscritos al Régimen de Carrera del Servicio Legislativo. Además, indica que la remoción de Rogelio Ernesto Moreno Hassan no se debió a la comisión de una falta disciplinaria, sino al ejercicio de la potestad discrecional de la cual goza la autoridad nominadora.

**V. ANÁLISIS DE LA SALA TERCERA**

Cumplidos los trámites procesales inherentes a los procesos contencioso administrativos y encontrándose el presente negocio en estado de decidir, los Magistrados que integran la Sala Tercera proceden a resolver el fondo de esta controversia, la cual se centra fundamentalmente en la afectación que siente el demandante Rogelio Ernesto Moreno Hassan con la emisión del Resuelto No.405 de 23 de enero de 2018, expedido por la Presidencia de la Asamblea Nacional, que

lo destituye del cargo que venía ocupando en esa institución, ya que considera que le fue conculcado su derecho a defenderse previo a la expedición de ese acto administrativo, pues, le asistía la garantía de un procedimiento disciplinario por pertenecer al régimen de carrera del servicio legislativo, mismo que le fue negado. Aunado a que, en ninguna de las instancias administrativas le dieron curso a los recursos legales que interpuso, por una supuesta falta de competencia.

Encontrándose el expediente en la etapa de la decisión, se percata el Tribunal que el apoderado especial del señor Rogelio Ernesto Moreno Hassan ha presentado una solicitud, para que declare la Sustracción de Materia en este proceso, ya que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia al resolver, mediante la Sentencia de 3 de octubre de 2018, el Amparo de Garantías Constitucionales interpuesto en contra del Resuelto No.405 de 23 de enero de 2018, expedido por la Presidencia de la Asamblea Nacional, impugnado en esta ocasión, resolvió no solo revocar el mismo, sino que ordena su reintegro al cargo de Programador de Sistema de Soporte II en esa institución, con el consiguiente pago de los salarios dejados de percibir, cuya decisión fue acatada por la entidad demandada el 30 de enero de 2019, tal como se desprende del contenido de la Nota AN/DRH/DTARH/N-2073/19 de 30 de enero de 2019, legible a foja 75, la cual fue aportada, en original, por el solicitante.

En base a la anterior información, ha quedado acreditado que el acto demandado perdió su eficacia jurídica después que Rogelio Ernesto Moreno Hassan interpuso la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en estudio, siéndole, a su vez, reconocidas todas las pretensiones que persigue con este proceso; es decir, el reintegro al cargo de Programador de Sistema de Soporte II, que desempeñaba en la institución, así como el pago de los salarios caídos; de ahí que, esta Superioridad estima que en la presente causa ha desaparecido el objeto litigioso, por ende, carecería de objeto pronunciarnos sobre la legalidad o

ilegalidad del resuelto demandado y sus restantes declaraciones, configurándose de esta manera el fenómeno denominado como obsolescencia procesal o Sustracción de Materia.

El destacado procesalista panameño Doctor Jorge Fábrega Ponce, al citar la definición que brinda el autor Jorge Peyrano en su obra *El Proceso Atípico*, pág. 129, del término sustracción de materia señala que: "Es un medio de extinción de la pretensión constituido por la circunstancia de que la materia justificable 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" (*Estudios Procesales*, Tomo II, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1998, página 1195).

Al respecto, Beatriz Quintero y Eugenio Prieto en su obra *Teoría General del Proceso*, también hacen referencia a ese fenómeno jurídico indicando que: "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."

Por su parte, la Sala Tercera ha señalado en diversas ocasiones que no es procedente pronunciarse en el fondo de una causa, si previamente el acto demandado ha perdido su eficacia jurídica, entre estos pronunciamientos nos permitimos citar la Resolución de 5 de julio de 2016, en la que se expresó lo siguiente:

"...

Así las cosas, en vista que las resoluciones impugnadas **no tienen vigencia o existencia dentro de la Administración Pública**, debido a que fueron derogados por dictámenes posteriores, lo pertinente en el presente proceso es declarar que se ha producido el fenómeno de la obsolescencia procesal o sustracción de materia. En ese mismo orden de ideas, no tiene sentido que esta Corporación de Justicia se pronuncie en torno a actos administrativos que **han sido revocados...**" (El destacado es de la Sala).



De lo anterior, se infiere que, para que surja la Sustracción de Materia deben concurrir los siguientes elementos:

- 1. Que exista un proceso;
- 2. Que el objeto del proceso exista al momento de constituirse la relación procesal;
- 3. Que con posterioridad a la constitución de la relación procesal el objeto del proceso desaparezca por causas extrañas a la voluntad de las partes;
- 4. Que esa desaparición ocurra antes de dictar sentencia;
- 5. Que no se trate de una simple transformación del objeto litigioso, sino de una verdadera desaparición que motive la extinción de la pretensión.

Como quiera que las circunstancias anotadas han ocurrido en la acción ensayada, pues, insistimos el Resuelto No.405 de 23 de enero de 2018 fue revocado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de 3 de octubre de 2018; es decir, mucho después que el señor Rogelio Ernesto Moreno Hassan accionó ante esta Sala Tercera en demanda de plena jurisdicción, cuyos derechos subjetivos también fueron reparados por la entidad demandada en cumplimiento de la orden emanada de ese Alto Tribunal de Justicia, queda claro que al tenor de lo establecido en los artículos 201, numeral 2, y 992 del Código Judicial, no es posible pronunciarnos sobre un asunto que ya carece de materia justiciable. Estas disposiciones establecen lo siguiente:

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

- 1...
- 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 destacado es de la Sala).

111

**“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 destacado es de la Sala).**

En virtud de lo antes expuesto, nos vemos avocados a declarar que en el caso en estudio ha ocurrido la figura de la obsolescencia procesal o sustracción de materia.

#### **VI. PARTE RESOLUTIVA:**

En virtud de las consideraciones expuestas, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA LA SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, en el proceso de plena jurisdicción instaurado por el Licenciado Humberto Rosales, en representación de Rogelio Ernesto Moreno Hassan, para que se declare la nulidad, por ilegal, del Resuelto No.405 de 23 de enero de 2018, expedido por la Asamblea Nacional de Diputados de Panamá, sus actos confirmatorios, y que se hagan otras declaraciones.

**Notifíquese,**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

  
**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
MAGISTRADO

  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
MAGISTRADO

  
**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 30 DE octubre DE 20 19

A LAS 8:20 DE LA tarde

A Procurador de la Administración

[Firma]  
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 2592 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 25 de octubre de 20 19.

[Firma]  
SECRETARIA