

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1128

Panamá, 17 de noviembre de 2015

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

El Magíster Carlos Ayala Montero, actuando en representación de **José Alberto Chan Chio**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 2934-2013 S.D.G. de 27 de diciembre de 2013, emitida por el **Subdirector General de la Caja de Seguro Social**, la negativa tácita, por silencio administrativo, y para que 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 el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, el cual nos permite reiterar lo ya planteado en nuestra contestación de la demanda, en el sentido que no le asiste razón alguna al recurrente en cuanto a su pretensión que se declare nula, por ilegal, la **Resolución 2934-2013 S.D.G. de 27 de diciembre de 2013**, por medio de la cual, el Subdirector General de la Caja de Seguro Social resolvió remover definitivamente a José Alberto Chan Chio del cargo de Odontólogo I que ocupaba en la Policlínica Pediátrica “Dr. Manuel Ferrer Valdés”(Cfr. fojas 46 a 47 del expediente judicial).

Mediante la Vista número 515 de 28 de julio de 2015, luego de analizar las constancias que reposaban en Autos, este Despacho advirtió que el acto administrativo atacado a través de la acción que nos encontramos resolviendo, **fue revocado por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social a través de la**

Resolución 48,749-2014-J.D. de 30 de diciembre de 2014 (Cfr. fojas 50 y 52 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, se puede inferir 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 este mismo sentido, la Sala Tercera, al referirse a la sustracción de materia, indicó lo siguiente en Sentencia de 5 de febrero de 2015:

"...
Estas circunstancias específicas nos llevan a concluir que ante estos hechos, se ha producido el fenómeno jurídico conocido o denominado **SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, debido a que ha desaparecido el objeto que motivó la presentación de la acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción, hoy ensayada.

...
Básicamente la sustracción de materia consiste en la desaparición de los supuestos

hechos o normas, que sustentan una acción, luego cuando esto sucede, la autoridad administrativa o legal no podrá decidir o pronunciarse sobre algo que ya no tiene nada que lo sustente.

Quizás el ejemplo más sencillo para ilustrar la sustracción de materia, es cuando se recurre a una acción de tutela para conseguir que una autoridad administrativa de respuesta efectiva a un derecho de petición, y una vez interpuesta la acción de tutela, pero antes de que el juez decida, la autoridad administrativa da respuesta cabal y satisfactoria al derecho de petición.

Ahora bien, surtidos los trámites que la Ley establece, y encontrándose el presente negocio en estado de decidir, la Sala procede a resolver la presente controversia, con la finalidad de determinar si procede o no declarar que ha operado el fenómeno jurídico de sustracción de materia.

Quien sustancia, es de la opinión que lo plasmado en los párrafos que preceden, **tiene como consecuencia directa la desaparición jurídica de la actuación administrativa que originó la presente controversia**, por lo que, **dada la extinción del objeto litigioso, lo procedente es declarar la sustracción de materia**, toda vez que se infiere que al ordenar la revocatoria del ut supra citado Decreto Ejecutivo de Personal No.37, desaparecer el objeto de la demanda ensayada por el activista.

Este Despacho estima que en el presente negocio se ha producido el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia, debido a que ha desaparecido **el objeto procesal** que motivó la presentación de la demanda contenciosa administrativa de nulidad.

...” (La negrilla es nuestra).

En relación al pago de los salarios, debemos advertir que, si bien es cierto que el artículo 47 del Reglamento Interno de la institución contempla el pago de los salarios dejados de percibir en caso de reintegro, no podemos pasar por alto, que de acuerdo con la amplia jurisprudencia desarrollada por la Sala Tercera en relación con esta materia, el pago de estos salarios y de otras prestaciones reconocidas a favor de los funcionarios al servicio del Estado, debe estar consagrado en leyes formales que los fijen, determinen o regulen, conforme lo

dispone el artículo 302 de la Constitución Política de la República, el cual señala que los deberes y derechos de los servidores públicos serán determinados por la ley; **es decir que para conceder esta prerrogativa, la misma debe ser permitida por una Ley, situación que no se presenta en este caso.**

En este sentido, se observa que en la **legislación especial**, es decir, **la Ley 51 de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social**, no existe disposición alguna que consagre este derecho a favor de los servidores de esa entidad que sean reintegrados al cargo luego de la aplicación de una medida de suspensión o destitución, por lo que resulta improcedente tal pretensión; conforme lo ha indicado la Sala Tercera al pronunciarse en la Sentencia de 8 de enero de 2007, proferida en relación con casos similares al que ahora ocupa nuestra atención:

"Con respecto al tema de los salarios caídos que el recurrente solicita le sean pagados, la Sala considera oportuno hacer las siguientes observaciones:

El salario es definido por el Diccionario Manual Jurídico de José Alberto Garrone como **'la ventaja patrimonial que se recibe como contraprestación del trabajo subordinado'** (GARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot, segunda edición, Buenos Aires, 1997, pág. 672).

Al respecto, resulta oportuno citar parte del fallo de 30 de junio de 1994 en el que la Sala Tercera señaló lo siguiente con respecto al concepto de salario:

'Es de lugar reiterar que la concepción legislativa en esta materia está centrada en la definición de salario como remuneración obtenida a consecuencia de una contraprestación, y que, en principio, sólo podrán percibirlo aquellos que de manera efectiva hayan prestado un servicio al Estado, salvo situaciones de excepción, que siempre estarán contempladas en una norma legal que así lo autorice (Principio de Legalidad).'

La Sala ha señalado en numerosa jurisprudencia que sin un fundamento legal que lo permita, no puede proceder a condenar a la

Administración en concepto de salarios caídos. Al respecto, la Sala señaló en la resolución de 20 de julio de 2004 lo siguiente:

‘Esto es así, ya que esta Sala ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 297 (302) sic de la Constitución Nacional, 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 el caso que nos ocupa, no se encuentra reconocido a través de ley que a estos servidores públicos se les otorgue las prerrogativas solicitadas (salarios caídos y reconocimiento de tiempo de destitución), por lo que la viabilidad de estas pretensiones que intentan hacerse efectivas contra el Estado no pueden prosperar.’
...” (Lo destacado es nuestro).

Atendiendo a las consideraciones antes expuestas, solicitamos respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que en la presente causa se ha producido el fenómeno jurídico denominado **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor y se ordene el archivo del expediente.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 701-14.