

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**Vista Número 635**

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Panamá, 19 de agosto de 2015**

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.**

El Licenciado Rafael Benavides Ábrego, actuando en representación de **Asociación de Educadores Veragüenses**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal 1031 de 24 de marzo de 2010, expedido por el **Ministerio de Educación**.

**Concepto de la Procuraduría de la  
Administración.**

**Se alega Sustracción de Materia.**

**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 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

La acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención ha sido promovida por el Licenciado Rafael Benavides Ábrego, en representación de la Asociación de Educadores Veragüenses (A.E.VE), con el objeto de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Resuelto de Personal 1031 de 24 de marzo de 2010, expedido por el Ministerio de Educación, mediante el cual se designa o nombra a la licenciada Silvia García Alvarado como Directora Nacional de Recursos Humanos, Encargada, en la entidad mencionada (Cfr. fojas 4 y 13 del expediente judicial).

**II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

Los actores consideran que el artículo demandado lesiona las siguientes disposiciones legales:

**A.** Los artículos 32 y 176 de la Ley 47 de 1946 (Orgánica de Educación) que establecen, respectivamente, los niveles que conforman la estructura administrativa del

Ministerio de Educación, la escogencia del personal de direcciones y subdirecciones, y los nombramientos y promociones del miembro de personal docente y administrativo (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial);

**B.** El artículo 8 de la Ley 12 de 1956, que señala los requisitos para ocupar los cargos de Director y Sub-Director Nacional de Recursos Humanos del Ministerio de Educación y su escogencia (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial); y

**C.** Los artículos 7 y 13 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que declaran, respectivamente, la idoneidad y la aptitud que deben tener los servidores públicos nombrados para el ejercicio del cargo (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

La Asociación de Educadores Veraguenses (A.E.VE) estima que el Resuelto de Personal 1031 de 24 de marzo de 2015, emitido por el Ministerio de Educación, lesiona las normas antes indicadas, puesto que el nombramiento de la Licenciada Silvia García Alvarado no se hizo acorde a los requisitos y procedimientos exigidos por la ley para dicho cargo; ya que la misma no tiene créditos en administración de personal, no cuenta por lo menos con cinco (5) años de servicio satisfactorio en el Ramo de la Educación y tampoco se convocó un concurso para su escogencia; en consecuencia, es una designación ilegal que les está ocasionando un daño grave e inminente a los docentes porque se viola flagrantemente el debido proceso y las leyes que regulan las condiciones laborales de los educadores, especialmente la Ley 46 de 1947 (Orgánica de Educación) (Cfr. fojas 4-12 del expediente judicial).

Una vez analizados los planteamientos utilizados por la recurrente para sustentar el concepto de violación de las disposiciones que estiman infringidas y el procedimiento administrativo que se surtió en la institución, esta Procuraduría considera importante advertir, para los fines del presente negocio jurídico, que el 12 de julio de 2012 se instauró en el Tribunal la demanda de nulidad que ocupa nuestra atención; y que, posteriormente, es decir, el 12 de febrero de 2015, la Sala Tercera no accedió a la solicitud de suspensión

provisional interpuesta por la parte actora, señalando que, cito: “por ser una posición de confianza sujeta a la discrecionalidad de la autoridad nominadora, y dado que se ha constituido un nuevo periodo administrativo, sugerimos se verifique si la referida funcionaria se mantiene en el cargo para el cual fue nombrada mediante el resuelto de personal impugnado, por ser este un aspecto que consideramos incide en las circunstancias de ilegalidades alegadas” (Cfr. fojas 13, 26-29 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, se puede desprender del Informe de Conducta aportado por la entidad demandada, que la Licenciada Silvia García Alvarado ocupó el cargo de Directora de Recursos Humanos en el Ministerio Público, la misma culminó labores en el Ministerio de Educación **el 30 de junio de 2014** (Cfr. fojas 36-38 del expediente judicial).

En ese sentido, queda demostrado que, aunque no se ha producido una revocatoria expresa del Resuelto de Personal 1031 de 24 de marzo de 2010, lo cierto es, que el acto que se acusa de ilegal ha quedado sin efecto jurídico, siendo ello un indicativo que ha desaparecido el objeto procesal que motivó la presentación de la demanda, produciéndose lo que en Derecho se conoce como el fenómeno jurídico de sustracción de materia; de manera que, ante la ausencia notoria del objeto o interés que se demanda, no sea necesaria la continuación del proceso, tal como lo indican los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto al comentar sobre esta figura:

"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). (El destacado es nuestro).

De igual manera, la Sala en la Sentencia de 5 de febrero de 2015, se ha pronunciado en los siguientes términos en relación con la sustracción de materia en procesos similares al que nos ocupa:

“...  
...

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).

De conformidad con el criterio expuesto, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que se ha producido la SUSTRACCIÓN DE MATERIA dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad promovido por el Licenciado Rafael Benavides Ábrego, actuando en representación de Asociación de Educadores Veragüenses (A.E.V.E), para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal 1031 de 24 de marzo de 2010, expedido por el Ministerio de Educación; y en consecuencia, se ORDENE el archivo del expediente.

#### **IV. Pruebas:**

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.**

Los artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 430-12