



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 472

Panamá, 21 de abril de 2021

Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Jhosua Badillo Pérez actuando en representación de **Aurora B. Gómez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que supuestamente incurrió la **Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Social**, al no dar respuesta a la solicitud de reconsideración en contra de la Nota 1742-OIRH-19 de fecha 30 de diciembre de 2019, en la que se comunica que no será renovado su nombramiento por razones de ajustes presupuestarios, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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 los que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es cierto como viene expuesto; 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante aduce que el acto administrativo cuya declaratoria de nulidad solicita infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, adicionada por el artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, por la cual se equiparan las oportunidades para las personas con discapacidad, el cual señala que 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 (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

B. El artículo 155, el cual corresponde al artículo 158 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017, que fue adoptado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, el cual establece que el documento que señale o certifique la acción de destitución, debe incluir la causal de hecho y de derecho por la cual se ha procedido a la destitución y los recursos legales que le asisten al servidor público destituido (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución 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 negativa tácita, por silencio administrativo, en la que incurrió la **Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Social**, al no dar respuesta a la solicitud presentada por la cual se reconsidera la Nota 1742-OIRH-19 de fecha 30 de diciembre de 2019, por el apoderado judicial de la demandante, para que se ejecuten, administrativamente que ésta sea inmediatamente reintegrada a sus labores dentro de la entidad (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

En esa línea de pensamientos, el 17 de marzo de 2020, el abogado de la peticionaria presentó ante la mencionada entidad un escrito en el cual requería que se le informara del estado en

que se encontraba el expediente de la petición realizada sin obtener respuesta alguna (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 21 de julio de 2020, **Aurora Beatriz Gómez**, representada judicialmente por el Licenciado Jhosua Badillo Pérez, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 2-11 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta que la **Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Social** incurrió en una negativa tácita, por silencio administrativo, al no dar respuesta a su solicitud de 17 de marzo de 2020, con la cual, a su juicio, vulneró los cuerpos normativos invocados. En su hecho tercero destaca que la Nota 1742-OIRH-19 de fecha 30 de diciembre de 2019, por la cual se le comunica la decisión de no renovar su nombramiento, no es explicativa de las razones que llevaron a la Administración a no renovar dicho nombramiento, toda vez que aunque con el transcurso del tiempo hubiese culminado labores el 31 de diciembre de 2019, existía una subordinación jurídica de la entidad para con la señora **Aurora Beatriz Gómez** que se presumía de buena fe que la misma seguiría laborando dentro de dicha institución, ya que se le tenía legítima confianza que se encontraba amparada por un régimen especial de estabilidad para el trabajador como lo es la Ley 15 de 2016, que modifica la Ley 42 de 27 de agosto de 1999 y la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, ahora derogada y que solo podía ser no renovado su nombramiento mediante la comprobación de una causa legal que amerite su remoción o su definitiva culminación (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

De igual manera, la actora manifiesta que por comisión se desconoció el derecho a la estabilidad que le amparaba, al ser la persona responsable de proveer y cuidar de una persona discapacitada, en este caso su hija y que, desde el momento de su entrada a la institución en el año 2015, puso en conocimiento de la Oficina de Recursos Humanos sobre la condición de su hija, pero que esta entidad ministerial pasó por alto al no renovársele el nombramiento y sin justificación alguna (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Así también, señala que se infringió por omisión la normativa contenida en la Ley 9 de 1994, ya que como norma supletoria la misma es utilizada en aquellos funcionarios que mantiene prerrogativas de leyes especiales, como es el caso en estudio puesto que si bien es cierto puede ser desvinculada, dicha actuación está sujeta a una causal especificada por la ley que motive su culminación laboral, al pasar por alto dicha situación, puesto que la emisión de la Nota 1742-OIRH-19 de fecha 30 de diciembre de 2019, no fue debidamente motivada ni tampoco hace mención de los recursos a los que tiene derecho (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Debido a la íntima relación que se observa entre los cargos de violación formulados ante la solicitud realizada el 17 de marzo de 2020, esta Procuraduría procederá a dar contestación a los mismos de manera conjunta.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la actora, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en el **informe de conducta de 30 de septiembre de 2020**, emitido por la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Social, señaló que la ex servidora pública **Aurora Beatriz Gómez**, entró a laborar en el Ministerio de Desarrollo Social mediante el Resuelto de Personal 152 de 11 de mayo de 2015, como uno de los nombramientos transitorios y de los cuales se daban renovaciones. El último nombramiento de manera transitoria se da mediante el Resuelto de Personal 525 de 17 de diciembre de 2018, que rigió a partir de la toma de posesión hasta el 31 de diciembre de 2019 (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, indica la entidad demandada en dicho informe de conducta que: "...no consta en el expediente que la ex servidora pública haya accedido al cargo por concurso de méritos o que pertenezca a alguna carrera pública debidamente acreditada". El artículo 2 de la Ley 9 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, define lo siguiente:

“ ...
Puestos Públicos. Son las diferentes posiciones en la estructura de personal del Estado. Los puestos públicos son de dos clases:

1. Puestos públicos permanentes.
2. Puestos públicos temporales.

...
Puesto Público Temporal. Posición en la estructura de personal del Estado, creada para cumplir funciones en periodos

de tres a doce meses calendario" (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

Indica además la entidad demandada en su informe de conducta, lo siguiente:

"...

Debemos señalar que al haberse cumplido el término de la contratación de la ex servidora pública no le aplica la protección de la Ley No. 42 de 27 de agosto de 1999, modificada por la Ley No. 15 de 31 de mayo de 2016.

La ex servidora pública la licenciada AURORA BEATRIZ GÓMEZ tenía un poco más de cuatro (5) años sirviendo como colaboradora de la institución mediante sucesivos nombramientos transitorios, la misma no gozaba de estabilidad laboral en el cargo que ocupaba; ya que, no pertenecía a ninguna Carrera Pública ni estaba amparado (sic) por una ley especial, ni consta en el expediente que su nombramiento se haya dado por un concurso de méritos.

La Constitución Política de nuestro país en su Artículo 305 indica cuáles son las carreras que instituyen la función pública en nuestro país.

...

Mediante la Nota No. 1742-01RH-19 de 30 de diciembre de 2019, se comunica de manera escrita a la ex servidora pública AURORA BEATRIZ GÓMEZ que no se (sic) será renovado su resuelto de personal transitorio para la vigencia fiscal 2020 por razones de ajustes presupuestarios, debido a que ya se había cumplido el objeto de su contratación.

La ex servidora pública AURORA BEATRIZ GÓMEZ mediante el Resuelto de Personal No. 235 de 20 de noviembre de 2018, tenía conocimiento que su nombramiento era transitorio por inversión en el Ministerio de Desarrollo Social, y que él regía a partir de la toma de posesión al 31 de diciembre de 2019.

Dejamos claro que no se viola el debido proceso legal, por ser ésta una funcionaria que no está incorporada a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo, y cuya designación en el puesto fue en base a una facultad de la autoridad nominadora sin la rigurosidad técnica para su escogencia y respondía a una necesidad temporal, cuyo objeto se cumplió.

Por ende, no puede pretender la ex servidora pública, que cumple con una posición transitoria, desconocer los motivos de la finalización de sus funciones, más aún cuando es consciente que su situación jurídica no implicaba la estabilidad al cargo por no fungir como una servidora pública acreditada de Carrera Administrativa de carácter permanente.

En cuanto a los reparos que se realizan contra la Nota No. 1742-01RH-19 de 30 de diciembre de 2019, consideramos que no cabe, pues, aunque no se hubiera emitido, no existe obligación legal de contratar a quien se le venció su nombramiento por haber llegado

a su conclusión y por haberse cumplido el objeto de la contratación. Más bien la Nota No. 1742-01RH-19 puede tenerse como un acto de cortesía de la administración y no como un acto administrativo con efectos jurídicos sobre derechos subjetivos, ya que la ex funcionaria contratada, había aceptado de antemano la temporalidad de su nombramiento al momento de firmar el acta de toma de posesión.

En consecuencia, aunque se invalidara la Nota No. 1742-01RH-19, ello no tendría ningún efecto, toda vez que a la ex funcionaria no se le desvinculó, sino que su nombramiento llegó al término mutuamente convenido.

..." (Cfr. fojas 31-32 del expediente judicial).

Lo antes expuesto, señala la entidad demandante, sirve para clarificar que la misma ha actuado en estricto apego a la legalidad y que ésta no tiene la obligación de contratar a quien se le haya vencido su nombramiento, tal cual es el caso de la ex servidora pública **Aurora Gómez** la cual estaba nombrada mediante resuelto de personal transitorio (El subrayado es de esta Procuraduría) (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

En un caso similar al que se analiza, el Tribunal en la Sentencia de 25 de julio de 2016, se pronunció en los siguientes términos:

“...
EXAMEN DE LA SALA TERCERA

Surtido los trámites que la ley establece para este tipo de procesos y encontrándose el negocio en estado de fallar, procede esta Magistratura a resolver la controversia planteada.

A partir del 4 de enero de 2010, tal como consta en el expediente administrativo, al señor... se le efectuaron varios nombramientos transitorios en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que le permitieron ocupar diferentes cargos en dicha institución, así desde el 4 enero hasta el al 31 de diciembre de 2010, como Coordinador de Planes y Programas (f.20); del 3 de enero al 31 de diciembre de 2011, como Asistente Administrativo I (f.55); del 3 de enero al 31 de diciembre de 2012 (f.68); del 2 de enero al 31 de agosto de 2013 (f.73); del 2 de septiembre al 31 de diciembre de 2012, (f.76); del 2 de enero al 31 de octubre de 2014, (f.81); del 6 de noviembre al 31 de diciembre de 2014 (f. 105) y del 2 de enero al 30 de abril de 2015, (f. 115), estos últimos como Evaluador de Proyectos I.

Luego de revisar las constancias del expediente administrativo y las normas legales vigentes, se comprueba que el señor... ingresó a laborar al Ministerio de Desarrollo Agropecuario en virtud de una designación discrecional de la autoridad nominadora y su vinculación con la función pública se dio mediante resueltos

sucesivos que, de manera transitoria, le permitieron desempeñarse como servidor público desde 2010 hasta abril de 2015.

Al vencimiento del último contrato, es decir, al 30 de abril de 2015, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario no renueva el contrato, decisión contra la cual... interpone recurso de reconsideración, el cual es decidido mediante Resolución N° OAL-157-ADM-15 de 24 de julio de 2015, que confirma la decisión adoptada, de no renovar el contrato transitorio.

...

En el caso bajo estudio, se advierte que en la Resolución N° OAL-157-ADM-15 de 24 de julio de 2015, dictada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la decisión de no renovar el contrato, se fundamentó en el artículo 257 de la Ley 36 de 2 de diciembre de 2014, 'Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2015', que dispone que personal transitorio son los funcionarios que ocupan cargos en programas o actividades debidamente incluidos en la estructura de personal, cuyo período no será mayor de doce meses y expirará con la vigencia fiscal.

Por tanto, este Tribunal Colegiado es del criterio que la Administración fundamentó su decisión de no renovar el contrato al señor..., en motivaciones presupuestarias; además, no se encuentra amparado en ninguna carrera pública o fuero especial que limitase la facultad discrecional de la autoridad nominadora para renovar o no el contrato de empleo, no gozaba de estabilidad en su puesto de trabajo; en consecuencia, el jefe máximo de la institución puede remover aquellos servidores, sin que para ello (sic) necesario la configuración de causas de naturaleza disciplinaria.

Por tanto, es legal la decisión administrativa de no renovar el contrato al señor..., porque su nombramiento es transitorio y de acuerdo con las Normas Generales de Administración Presupuestaria éste 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.

Luego de las consideraciones expuestas, este Tribunal concluye que el acto de omisión administrativa en que incurrió el Ministro de Desarrollo Agropecuario al no renovar el contrato de empleo que mantenía con la institución, no infringe las disposiciones legales citadas por el recurrente.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el acto de omisión administrativa en que incurrió el Ministerio de Desarrollo Agropecuario al no renovar el contrato de empleo que... mantenía con la institución y, en consecuencia, se **NIEGAN** las declaraciones pedidas." (La negrita es de esta Procuraduría).

Con relación a lo arriba transcrito, vale la pena reiterar lo ya expuesto por la entidad mediante su Informe de Conducta cuando señala: "...que no consta en el expediente que la ex servidora pública haya accedido al cargo por concurso de méritos o que pertenezca a alguna carrera pública debidamente acreditada...; Por ende, no puede pretender la ex servidora pública, que cumple con una posición transitoria, desconocer los motivos de la finalización de sus funciones, más aún cuando es consciente que su situación jurídica no implicaba la estabilidad al cargo por no fungir como una servidora pública acreditada de Carrera Administrativa de carácter permanente." (Cfr. fojas 30 y 32 del expediente judicial).


Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle a la accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión también sea desestimada.

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió el Ministerio de Desarrollo Social, ante la solicitud realizada el 17 de marzo de 2020, para que se ejecuten administrativamente, lo solicitado en su demanda.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 409262020