

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 975

Panamá, 21 de julio 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.

**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 descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

**I. Antecedentes.**

Según las constancias procesales, 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 el apoderado judicial de la demandante, para que ésta sea inmediatamente reintegrada a sus labores dentro de la

entidad, en cuyo contenido destaca que se reconsidera la Nota 1742-OIRH-19 de fecha 30 de diciembre de 2019 (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, 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 solicitud realizada; sin embargo, no obtuvo 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).

## **II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.**

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 472 de 21 de abril de 2021**, la cual contiene la contestación de la demanda, señalando lo siguiente:

En efecto, tal como lo dijimos al contestar la acción en estudio, 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 las normas invocadas como infringidas. Veamos:

### **2.1. Argumentos de la demandante.**

Alega la accionante en el hecho tercero de la demanda que se analiza, que la Nota 1742-OIRH-19 de fecha 30 de diciembre de 2019, por la cual se le comunicó la decisión de no renovar su nombramiento, no explica las razones que llevaron a la Administración a tomar tal medida, 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 ella; y se presumía de buena fe que seguiría laborando dentro de dicha institución, ya

---

que se le tenía legítima confianza así como también, que se encontraba amparada por un régimen especial de estabilidad para el trabajador enmarcado en 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 (derogada).

Añade, que la única razón por la cual no se podía renovar su nombramiento era si se le comprobaba una causal legal que ameritara su remoción o la definitiva culminación de la relación laboral con el Ministerio de Desarrollo Social (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 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 dicha condición, pero la entidad ministerial demandada pasó por alto esta situación y no le renovó el nombramiento (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 disposición supletoria la misma es aplicable a aquellos funcionarios que mantiene prerrogativas de leyes especiales, siendo que dicha actuación está sujeta a una causal especificada por la ley que motive su culminación laboral, ya que dicha nota objeto de litigio, no fue debidamente motivada ni tampoco hace mención de los recursos a los que tiene derecho (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

## **2.2. Descargos de la Procuraduría.**

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la actora, puesto que del **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, se desprende que la ex servidora pública **Aurora Beatriz Gómez**, entró a laborar en esa entidad 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 dió a través del 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).

En ese sentido, debemos citar lo que dispone el artículo 2 de la Ley 9 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa. Veamos:

“...  
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).

Aunado a lo anterior, se observa del informe de conducta de la entidad, 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.

...  
 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.**

...  
 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.**

...  
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 expuesto por la entidad demandada, sirve para clarificar que la misma actuó en estricto apego a la legalidad y que no tenía la obligación de contratar a quien se le haya vencido su nombramiento, como es el caso de la ex servidora pública **Aurora Beatriz Gómez la cual estaba nombrada mediante resuelto de personal transitorio** (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

...

**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, 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).

Aunado a lo anotado, 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.

### III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la demandante para demostrar a la Sala Tercera la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En ese orden de ideas, se observa que a través del **Auto de Pruebas 333 de 14 de junio de 2021**, se admitió como prueba, entre otras, el original de la Nota 1742-OIRH-19 de 30 de diciembre de 2019; el original de la solicitud de copias y/o Certificación de Silencio Administrativo con fecha de recibido de 17 de marzo de 2020; y el original de Certificación 714RH-20 de fecha de 3 de julio de 2020, del cargo que desempeñaba la recurrente en la institución (Cfr. fojas 12 a 20 del expediente judicial).

También se admitió la prueba de Informe aducida por la Procuraduría de la Administración, consistente en la **copia autenticada del expediente administrativo de personal**, que guarda relación con el presente negocio jurídico, misma que fue solicitada por la Sala Tercera a través del **Oficio 1472 de 24 de junio de 2021**, el cual fue remitido mediante la **Nota 1110-DM-OAL2021 de 12 de julio de 2021**, por la entidad demandada (Cfr. fojas 67 y 68 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Aurora Beatriz Gómez, en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que la demandante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, **que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.**

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a esta Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**


Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *‘en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponde al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399) ...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura del precedente judicial reproducido, **se infiere la importancia que tiene que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a

la demanda presentada por el Licenciado Joshua Badillo Pérez actuando en nombre y representación de **Aurora Beatriz Gómez**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES 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.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lijia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**

Expediente 409262020