68

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

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

**Panamá, once (11) de octubre de dos mil veintidós (2022).**

## VISTOS:

**PEDRO PORFIRIO MENDOZA PATTERSON,** actuando en su propio nombre, ha promovido demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Nota No. 909-OIRH-19 de 30 de diciembre de 2019, mediante la cual el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, dejó sin efecto su nombramiento como funcionario de dicha entidad.

Además de lo anterior, el demandante pide, que una vez declarada la nulidad solicitada, se le reintegre al puesto que desempeñó como Orientador Laboral en la Dirección Regional de Colón del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social, con los respectivos pagos de salarios, dejados de devengar, hasta la fecha en que se haga efectivo su reintegro.

**RESUMEN DE LOS HECHOS**

El demandante inicialmente sostiene, que, desde el 21 de febrero de 2011 hasta el 1 de agosto de 2016, laboró en una posición permanente. No obstante, se le incremento el salario y se le estableció "*la entrega de un contrato de tiempo*

*definido anual y sucesivo, suscribiendo varios contratos, igual al último que mantenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019."*

De igual manera, el actor manifiesta, que la institución demandada no ponderó el hecho que mantenía un fuero laboral, toda vez que, es el Representante Sindical en el Centro de Trabajo de la Dirección Regional de Colón, desde el periodo de julio de 2018 hasta el 26 de julio de 2022.

Siendo así, el accionante expone, que el día 31 de diciembre de 2019, se le destituyó del cargo desempeñado y se le estableció que su contrato había culminado, pero considera, que no había causa justificada para destituirlo, ya que contaba con continuidad laboral de más de ocho años, lo que le daba derecho a estabilidad laboral y con fuero sindical de funcionario público.

De tales planteamientos, el demandante concluye, que su situación jurídica como funcionario, no es de carácter temporal como lo ciñe el acto administrativo demandado, ya que las funciones desempeñadas por su persona, cubren una necesidad constante del servicio público y más con la envestidura de fuero laboral que le ampara hasta el 26 de julio de 2022.

De esa manera, el demandante considera que el acto administrativo, objeto de impugnación, adolece de justificación alguna para ejecutar su destitución disfrazada de legalidad.

**DISPOSICIONES LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

Explica el actor que la nota objeto de nulidad por ilegal, infringe el artículo 131 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por el concepto de violación directa por comisión, ya que dicha norma prevé que ante un supuesto de reducción de fuerza, los directivos de las asociaciones, no deben ser desvinculados o retirados de la institución, y en el presente caso la reducción de fuerza se basa en aceptar el cumplimiento de un término de contrato temporal

que venció el 31 de diciembre de 2019.

Asimismo, el accionante señala, que se ha vulnerado por omisión directa el Artículo 185 del mencionado texto único, ya que la institución demandada tenía conocimiento de la representación sindical que ostentaba, tal cual se manifiesta en las certificaciones emitidas por el Departamento de Organizaciones Sociales. Por ello considera, que la terminación o cese de su cargo, debió estar amparada por un proceso de autorización, por parte de la autoridad correspondiente o la existencia de alguna causa establecida por la ley para justificar la terminación al puesto que desempeñaba.

Siendo así, el accionante finaliza solicitando, que se declare nula por ilegal la Nota No. 909-OIRH-19, fechada 30 de diciembre de 2019.

**INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA**

En atención al Oficio No. 1984 de 8 de octubre de 2019, que se le remitió al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, para que presentara su respectivo informe explicativo de conducta, vemos que dicha entidad, mediante la Nota No. DM-0587-20 de 16 de octubre de 2020, señaló entre otros aspectos, que el acto administrativo demandado (Nota No. 909-OIRH-19 de 30 de diciembre de 2019), fue emitido por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, y el mismo consistía en notificar al Licdo. Pedro Porfirio Mendoza Patterson, de que su nombramiento transitorio, finalizaba el 31 de diciembre de 2019, y que las prestaciones económicas que le correspondían, serían canceladas de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria de la institución.

Por lo tanto, la referida institución demandada, expresa, que en atención al recurso de reconsideración que efectivamente presentó el demandante, la Oficina Institucional de Recursos Humanos, mediante Nota No. 237-OIRH-2020 de 11 de agosto de 2020, le manifestó, entre otras circunstancias, que la decisión de no renovar su contrato, se hizo en base a la potestad que tiene la

autoridad nominadora, cuando no cuente con la disponibilidad presupuestaria para hacer frente a los pagos y a las prestaciones correspondientes.

Cabe señalar que dicha institución, como sustento jurídico de su decisión, citó el artículo 274 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal del 2020, el cual establece la definición de Personal Transitorio y Contingente.

Por esto, la entidad demandada, reitera que, al Licenciado PEDRO PORFIRIO MENDOZA PATTERSON, no se le destituyó de su cargo, sino que su contrato transitorio finalizó el 31 de diciembre de 2019, tal como lo indica la Nota objeto de impugnación.

Siendo así, recalca que la administración, no estaba obligada a prorrogar los contratos transitorios, cuando no cuenta con la disponibilidad presupuestaria correspondiente o cuando no exista la necesidad de la función antes contratada.

**VISTA FISCAL DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

La Procuraduría de la Administración, luego de realizar el análisis de rigor, estima que en este caso, se ha producido el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia, ya que en el presente negocio, el acto demandado perdió su eficacia jurídica previo a la presentación de la demanda, la cual fue interpuesta el 1 de octubre de 2020, por lo que no es viable, que éste despacho se pronuncie sobre la legalidad de la no renovación del contrato del accionante en el cargo que ocupaba, toda vez que el término por el cual fue nombrado el actor, expiró el 31 de diciembre de 2019.

En consecuencia, dicha institución solicita que se declare, que se ha producido el fenómeno jurídico denominado SUSTRACCIÓN DE MATERIA y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

72

## DEL RECORRIDO PROCESAL

Admitida la demanda, mediante Resolución de 8 de octubre de 2020, se le corrió traslado por el término de ley, al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, para que presentara su respectivo informe explicativo de conducta y al Procurador de la Administración, quien defiende los intereses de la institución pública demandada.

Conformada la relación jurídico procesal, la presente causa avanzó a la etapa de pruebas, la cual que fue aprovechada por ambas partes; por lo que, el Tribunal, se pronunció sobre su admisibilidad, mediante el Auto de Pruebas No. 311 de 7 de junio de 2021 (ver foja 55-56).

Expuestos en un resumen, los argumentos que dieron origen a la pretensión formulada, las normas que se consideran infringidas, así como la actividad procesal desplegada, esta Judicatura emprende el estudio de las constancias procesales que se encuentran dentro del expediente, a fin de dilucidar el litigio y emitir la decisión respectiva.

## CRITERIO DE LA SALA

Cumplidas las formalidades propias de este proceso, la Sala Tercera pasa a resolver el fondo de las pretensiones alegadas, previas las consideraciones que se hacen a continuación.

Como ha quedado consignado en líneas anteriores, la pretensión del demandante, se circunscribe a que se declare nula, por ilegal, la Nota No. 909-OIRH-19 de 30 de diciembre de 2019, mediante la cual el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, manifestó lo siguiente:

> *"...La presente tiene por objeto informarle que su contratación Transitoria finaliza el 31 de diciembre del año que transcurre. Las prestaciones económicas que le correspondan serán canceladas de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria de la institución.*

> *Aprovechamos para agradecerle en nombre del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral los servicios prestados."*

Luego de leer el contenido de la *nota* transcrita, se constata que distinto a lo expresado por el demandante en los hechos de su demanda, dicha actuación no conlleva implícita una ordenanza de despedido o destitución del cargo que ocupaba en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Obsérvese, que el objetivo de la referida nota, consiste en informarle al hoy demandante, que su contratación transitoria finalizaba el 31 de diciembre de 2019, por lo que se entiende, que no sería nuevamente nombrando.

Lo anterior, en cuanto al nombramiento transitorio que ostentaba el actor, se corrobora, con el Resuelto de Personal No. 683 del 11 de diciembre de 2018 (ver copia autenticada del expediente de personal), donde consta que, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, nombró al señor PEDRO PORFIRIO MENDOZA PATTERSON, con cédula de identidad personal No. 4-142-1490, en el cargo de INSPECTOR DE SEGURIDAD II, planilla 12, empleado 61306, salario mensual de B/. 1,200.00, *hasta el 31 de diciembre de 2019*.

Asimismo, se evidencia, que el demandante PEDRO PORFIRIO MENDOZA PATTERSON, tenía conocimiento de que su nombramiento en dicha entidad, era transitorio y vencía el 31 de diciembre de 2019. Esto así, en virtud del acta de toma de posesión, que suscribió el día 14 de diciembre de 2018, para aceptar el referido cargo de inspector de seguridad (ver antecedentes).

Ahora bien, la Ley N. 67 de 13 de diciembre de 2018 (publicada en Gaceta Oficial No.28675-B de 13 de diciembre de 2018), que dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia Fiscal 2019, dispone en su artículo 276 lo siguiente:

> *"Artículo 276.* ***Personal Transitorio y Contingente****: Personal transitorio son los funcionarios que ocupan cargos en programas, actividades o proyectos, debidamente incluidos en la estructura de personal, cuyo periodo no será mayor de doce meses y*

*expirará con la vigencia fiscal.*
*...*"

Con vista a lo dispuesto en la norma vigente para la fecha en que se dieron los hechos, se entiende, que la actuación realizada por la autoridad nominadora, mediante la nota objeto de nulidad, era factible, ya que dicha institución, al tomar la decisión de no incluir en la estructura de personal, el contrato transitorio, que ostentó el demandante por diferentes años, debía comunicárselo, tal y como lo hizo.

Sobre el particular, es dable explicar, que la naturaleza jurídica de los nombramientos transitorios deviene en la semejanza de un *puesto público temporal*, al que el Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, define en su artículo 2 numeral 38 como una: "*Posición en la estructura de personal del Estado, creada para cumplir funciones* ***en períodos de tres a doce meses calendarios***". Asimismo, vemos que el referido Texto Único, en sus artículos 47 y 53, distingue como aquellos "*servidores públicos que no son de carrera*" a los no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución Política o creadas por ley, dentro de los cuales se encuentran los servidores públicos eventuales, que son los que cumplen con funciones en puestos públicos temporales.

Sobre los funcionarios que desempeñan cargos de carácter eventual, el Dr. JAIME JAVIER JOVANÉ BURGOS nos señala en torno a los mismos, lo siguiente:

> "*(...) Se consideran como servidores públicos eventuales, aquellas personas que cumplen funciones en puestos públicos de manera temporal o eventual. Así pues, dichos funcionarios son contratados en razón de la necesidad y urgencia para llenar el vacío del cargo.*" (JOVANÉ BURGOS, JAIME JAVIER (2019). *Derecho Administrativo II*. Editorial Sistemas Jurídicos, S.A. – Editorial Nomos, S.A.: Colombia, página 151).

Ante este panorama jurídico, el demandante debe intuir, que las

contrataciones eventuales que se refieren al *"Personal Transitorio"*, como es su caso, no requiere que se le endilgue alguna causal de destitución, o que se promueva en su contra, un proceso disciplinario, para dar por terminada la relación laboral, ya que su periodo de duración, desde un inició, está sujeto a la ley, quien es diáfana en señalar, que dichos cargos, serán ocupados por el término de doce (12) meses y expiran con la vigencia fiscal.

Por lo anterior, la Sala advierte, que el empleado público nombrado de forma transitoria, ha de tener claro desde un principio, que su nombramiento, no es de aquellos, que otorga estabilidad laboral, ni que le permite formar parte de la carrera administrativa, por cuanto la ley, al fijar expresamente, que su nombramiento tiene una duración de doce (12) meses, los excluye automáticamente de ser incorporados mediante el sistema de méritos, a las distintas carreras públicas, que se contemplan en la Constitución Política o las leyes, dado que una vez, que culmina el término de los doce meses fijados y la vigencia fiscal correspondiente, opera de pleno derecho la terminación contractual.

Por otra parte, cabe considerar, que el actor a su juicio considera, que se infringió la ley, debido a que la entidad demandada, desconoció el fuero laboral, que le otorga el ser Representante Sindical del Centro de Trabajo de la Dirección Regional de Colón, desde el periodo de julio de 2018 hasta el 26 de julio de 2022.

Esta Judicatura, al respecto del fuero sindical que se alega, observa que de acuerdo a la normativa vigente (Artículo 383 del Código Laboral), éste tiene como finalidad amparar al trabajador que se encuentra protegido por él, **de que no sea despedido sin previa autorización y sin una causa prevista en la ley**, ya que, de lo contrario, tal despido se considera como una violación al mismo.

No obstante, en el caso en particular, se denota que, aun cuando el actor

ha logrado acreditar, que de acuerdo al artículo 381 numeral 4 del Código de Trabajo, goza de fuero sindical, el acto impugnado no tiene implícita una orden de despido sin previa autorización, sino que se trata de una mera comunicación, con relación a la fecha, en que finalizaba el contrato transitorio que mantenía en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

En este punto, resulta ineludible para la Sala, hacer un alto y explicar que, en el caso del actor, los efectos del fuero sindical que alega, lo ampara y protege, de ser despedido sin causa justificada durante el tiempo que dure su contrato transitorio, *cuyo periodo no será mayor de doce meses y expirará con la vigencia fiscal*; y es que, resultaría infundado creer, que dicho fuero por sí solo, tiene el alcance de obligar a la autoridad nominadora, a mantener vigente una contratación transitoria, que culmina conforme a las disposiciones establecidas por0020 ley.

Así las cosas, este Tribunal Colegiado, es del criterio, que de las constancias procesales que reposan en el expediente, ha quedado demostrado, que no se ha infringido, ni vulnerado los artículos 131 y 185 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la carrera administrativa, ya que el acto impugnado, se trata de una mera comunicación, respecto a la finalización del nombramiento transitorio que mantenía el demandante, en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, y no así, de un despido que pueda vulnerar el fuero sindical que alega tener el demandante en su condición de representante sindical.

Por lo tanto, es evidente que el nombramiento de personal transitorio o eventual, al no conceder una permanencia o estabilidad laboral dentro de la función pública, difícilmente permite el reintegro del accionante, por considerar que ostenta un fuero laboral, toda vez que la vigencia del acto administrativo tenía una fecha de culminación o finalización, del que perfectamente tenía conocimiento, cuando aceptó ser el Representante Sindical del Centro de Trabajo de la Dirección Regional de Colón.

Respecto al tema del personal transitorio, esta Sala para una mejor ilustración, procede a citar el criterio vertido, en la Sentencia de 25 de julio de 2016, dictada dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, presentada por JOSÉ ENOC PALACIO JIRÓN para que se declare nulo por ilegal, el acto de omisión administrativa en que incurrió el Ministerio de Desarrollo Agropecuario al no renovar el Contrato de Empleo que mantenía en dicha institución, en la cual consignó lo siguiente:

> "...
>
> Por tanto, este Tribunal Colegiado es del criterio que la Administración fundamentó su decisión de no renovar el contrato al señor JOSÉ ENOC PALACIO JIRÓN 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 fuera necesario la configuración de causas de naturaleza disciplinaria.
>
> Por tanto, es legal la decisión administrativa de no renovarle el contrato al señor JOSÉ ENOC PALACIO JIRÓN, porque su nombramiento es transitorio y de acuerdo con las Normas Generales de Administración Presupuestaria este 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.
>
> ..."

En virtud de todo lo expuesto, esta Corporación de Justicia, arriba a la conclusión de que, no es ilegal, el acto impugnado mediante esta demanda, por ende, procede a negar el resto de las pretensiones solicitadas, entre las cuales se encuentra, el reintegro del demandante PEDRO PORFIRIO MENDOZA PATTERSON al puesto de "*Orientador Laboral en la Dirección Regional de Colón del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social*", dado que, tanto el acto impugnado como los hechos de la demanda, no guardan relación con este cargo público.

**PARTE RESOLUTIVA:**

En consecuencia, 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**, la Nota No.909-OIRH-19 de 30 de diciembre de 2019 y su acto confirmatorio, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; se niega el resto de las pretensiones solicitadas en el libelo de demanda.

**Notifíquese,**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**
MAGISTRADO

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**
MAGISTRADA

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**
MAGISTRADO

**KATIA ROSAS**
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 17 DE octubre DE 20 22
A LAS 8: 39 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 3124 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la Tarde

de hoy 12 de Octubre de 20 22

SECRETARIA