

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1478

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 23 de agosto de 2023

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena  
Jurisdicción.**

**Alegato de Conclusión.**

**Expediente 106002023.**

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Itzel Ibeth González González**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto de Recursos Humanos 6 de 12 de enero de 2022, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones..

**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, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por la actora, **Itzel Ibeth González González**, referente a lo actuado por **el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, al emitir la **Decreto de Recursos Humanos 6 de 12 de enero de 2022**, que en su opinión es contraria a Derecho.

En esta ocasión, nos permitimos reiterar el contenido de la **Vista Número 843 de 13 de junio de 2023**, por cuyo conducto contestamos la

acción *sub júdice*, señalando que no le asiste la razón a **Itzel Ibeth González González**.

Al respecto, esta Procuraduría considera indispensable fundamentar, a modo de acotación, una importante premisa, a efectos de desvirtuar la tesis jurídica esgrimida por la demandante, toda vez que el procedimiento mediante el cual se decanta el acto originario demandado, es aquel **concerniente a una desvinculación**, por cuanto se dejó sin efecto el nombramiento de una funcionaria, de quien no consta premisa fáctica alguna, que demuestre en estricto derecho, que se encuentre acreditada en la Carrera Administrativa; por tanto, yerra el abogado que representa a la actora, al inferir que lo impugnado se trata de una destitución que requiere un proceso disciplinario, lo que contrasta evidentemente con la precitada desvinculación, la cual se materializó a través de las facultades discrecionales que le concede la ley a la autoridad nominadora, en este caso el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social.

Cabe acotar en este sentido que de las pruebas enunciadas por el propio abogado que representa a la demandante en su libelo, ninguna acredita de modo fehaciente la permanencia de **Itzel González González** como funcionaria de Carrera Administrativa, lo que desvirtúa la desafortunada tesis esgrimida por la parte actora, en cuanto a la implementación y términos de un proceso administrativo de índole disciplinaria (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, cabe destacar que dentro de la estructuración del acto administrativo originario, se cumplió precisamente con la materialización de los parámetros establecidos por esta corriente jurisprudencial, al recalcar de modo contundente en su parte motiva que la servidora pública desvinculada se ubica dentro del concepto de servidor

público de libre nombramiento y remoción, que no ha sido incorporado (sic) a la Carrera Administrativa y que carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designado (sic) en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora, por lo que se decretó dejar sin efecto el nombramiento, luego entonces, resulta oportuno recalcar que lo actuado en el acto administrativo demandado no concierne a una destitución, sino a una desvinculación cimentada en la plena discrecionalidad de la entidad demandada, a la luz de la ley y del Debido Proceso, tal cual puede inferirse del fundamento jurídico de la resolución de primera instancia. Ello desvirtúa a todas luces la supuesta e inexistente falta de motivación argüida por la parte actora, quien exige que de lo actuado se sustenten innecesarias causales de destitución disciplinarias y el consecuente procedimiento que en absoluto puede aplicarse al presente análisis jurídico.

Al respecto, otro tanto sucede con la acertada motivación que distingue a la Resolución DM-317-2022 de 18 de noviembre de 2022, que resuelve el recurso de reconsideración impetrado por la actora y la cual versa de la siguiente manera:

“En cuanto a lo que arguye la recurrente, sobre lo actuado por la Institución, al momento de ejecutar su destitución, considerando improcedente la causal invocada, es de lugar manifestar que la autoridad al momento de ejercer su facultad discrecional, explica sus razones de oportunidad y las razones de conveniencia para adoptar la medida de destitución, la cual se fundamenta en la facultad discrecional que la ley otorga al Presidente de la República por conducto de la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, para remover al personal cuyos cargos estén a su disposición al no ostentar el derecho a la estabilidad laboral, considerándolos de libre nombramiento y remoción, en base al artículo 794 del Código Administrativo.

En virtud de lo expresado, indicamos que la ex servidora pública al no tener estabilidad en el cargo, la autoridad nominadora podía ejercer la facultad de revocar el acto de nombramiento con fundamento en la voluntad y discrecionalidad, según **conveniencia y oportunidad** cuando el servidor público que ocupaba el cargo no se encuentre bajo el amparo del derecho a la estabilidad alcanzada por medio de una ley formal de carrera o por una ley especial. (...)

Cabe señalar al respecto que, la señora **ITZEL GONZÁLEZ GONZÁLEZ**, no estaba amparada por la Ley de Carrera Administrativa, **igualmente no ingresó por concurso y no tiene ningún tipo de fuero, ni posee alguna otra condición especial que le asegure estabilidad**, según se pudo comprobar en su expediente que reposa en la Oficina Institucional de Recursos Humanos, razón por la que no adquirió el derecho a la estabilidad en el cargo” (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

En seguimiento a lo expuesto en párrafos precedentes, resulta propicio señalar que la resolución que resuelve la reconsideración, se emite bajo parámetros del Debido Proceso y del pleno cumplimiento del Derecho de Defensa al que tuvo acceso en todo momento la accionante, por ello, es oportuno destacar que el acto confirmatorio se motivó de modo adecuado y didáctico, al tenor de la corriente jurídica sustentada por los antecedentes jurisprudenciales citados *ut supra*, y en lo relativo a la ausencia de condición alguna de estabilidad, que pudiere contravenir los parámetros propios del libre nombramiento y remoción, los cuales resultan aplicables al momento de su desvinculación, que una vez más vale reiterar, se surtió sobre la base de las plenas facultades discrecionales inherentes al Órgano Ejecutivo.

En otro orden de ideas, en lo concerniente a los reparos expuestos por la actora y su representación legal sobre el procedimiento de notificación dentro de la vía gubernativa, debemos enfatizar que dentro de la presente causa administrativa, consta el sello de notificación personal de la demandante en lo que respecta al acto originario, cuyo conocimiento pleno se reitera al sustentar su recurso de reconsideración, en pleno ejercicio de su derecho a defensa; siendo que posteriormente se emite, a *contrario sensu* de lo indicado por el abogado de la parte recurrente, cuando de modo a todas luces improcedente, alega la supuesta materialización de un silencio administrativo negativo que nunca existió, por cuanto que correspondía a la parte dar seguimiento a su expediente, percatarse que se había proferido la

resolución que desataba el recurso reconsideración impetrado por la actora y no suministrar hechos incorrectos a la Honorable Sala a las que nos dirigimos, tal cual demostraremos a continuación (Cfr. fojas 26-29 del expediente judicial).

En tal sentido, cabe advertir lo indicado por la entidad demandada en su informe de conducta:

“Es importante señalar, que al Recurso de Reconsideración interpuesto por la señora **ITZEL IBETH GONZÁLEZ GONZÁLEZ**, contra el Decreto de Recursos Humanos No.6 de 12 de enero de 2022, se le dio respuesta en tiempo oportuno, tal como se constata con la copia adjunta de dicho documento, fechado 18 de noviembre de 2022, el cual reposa en el expediente de la recurrente, en los Archivos de la Oficina Institucional de Recursos Humanos; es decir, no transcurrieron dos (2) meses como indica el Apoderado Especial de la ex servidora pública, desde el 4 de octubre de 2022, fecha de presentación del Recurso de Reconsideración al 18 de noviembre de 2022, fecha de la Resolución DM-317-2022 de 18 de noviembre de 2022.

En este sentido, manifestamos que una vez emitida la Resolución DM-317- 2022 de 18 de noviembre de 2022, que mantiene el Decreto de Recursos Humanos No.6 de 12 de enero de 2022, **la Recepcionista de la Oficina Institucional de Recursos Humanos efectuó varias llamas telefónicas al celular de la señora ITZEL IBETH GONZÁLEZ GONZÁLEZ, para que se presentara a la Institución a notificarse de la decisión adoptada en la Resolución antes descrita, pero la comunicación con la ex servidora pública nunca pudo concretarse, toda vez que la recurrente nunca respondió las llamadas telefónicas**, motivo por el cual la Oficina Institucional de Recursos Humanos, emitió el Edicto No.8; del cual remitimos copia, fijado en un lugar público de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, el día 24 de noviembre de 2022, por el término de veinticuatro (24) horas, a fin de que la ex servidora pública se diera por notificada; **por tanto, indicamos que no se configuró la institución jurídica del silencio administrativo, toda vez que la Institución respondió en tiempo oportuno el Recurso de Reconsideración interpuesto por la ex servidora pública. (...)**

Es importante mencionar, que luego de la notificación por Edicto, **nuevamente se llamó por celular a la señora ITZEL IBETH GONZÁLEZ GONZÁLEZ, para que se presentara a la Institución a retirar la copia de la Resolución que da respuesta al Recurso de Reconsideración y la copia del Edicto, mediante el cual fue notificada y de igual manera la recurrente no respondió las llamadas e incluso la**

Recepcionista de la Oficina Institucional de Recursos Humanos llamó a la Dirección de Equidad de Género y Equiparación de Oportunidades, con la finalidad de saber si por otros medios se podía contactar a la recurrente, pero no hubo respuesta.

**Transcurridos varios días la ex servidora pública se presentó a la Recepción de la Oficina Institucional de Recursos Humanos y la Recepcionista le informó que había sido notificada por Edicto, toda vez que el tiempo de notificación estaba transcurriendo y ella no respondía las llamadas a su celular.**

**Seguidamente, la Recepcionista de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, le indicó a la señora ITZEL IBETH GONZÁLEZ GONZÁLEZ, que la Abogada de la Oficina la iba a atender y la recurrente se negó pasar, luego la Recepcionista le entregó la documentación arriba indicada y ella se retiró sin objetar nada al respecto.”** (lo resaltado es por parte de esta Procuraduría) –Cfr. fojas 53-54 del expediente judicial.-

Luego entonces, de lo citado literalmente en el informe de conducta de la institución demandada, puede deducirse de modo meridiano que **no existió silencio administrativo**, como tampoco existe concordancia, entre lo alegado por el letrado que impetra el libelo versus lo actuado por su representada, al destacar de modo errático que **Itzel González González**, no había sido notificada adecuadamente de la resolución, que desató el recurso de reconsideración impetrado de su parte, máxime si se hicieron un número plural de diligencias dirigidas a localizarle y según lo indicado en el precitado en el precitado informe, la funcionaria desvinculada compareció a la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la entidad, le entregaron la documentación en comento y luego se retiró, sin permitir que la abogada responsable le atendiese para culminar cualquier trámite pendiente, siendo así, devienen totalmente desacertadas la alegaciones de ilegalidad, en cuanto a lo actuado según el Debido Proceso, más aún si en todo momento la actora tuvo acceso, tanto al expediente, como a la debida atención de los funcionarios responsables del trámite de su desvinculación, en la Dirección Institucional de Recursos Humanos de MITRADEL.

Desvirtuada las tesis primarias de ilegalidad en comento, procedemos a oponernos a lo indicado por la parte actora, en cuanto a los argumentos relativos a que Itzel González González mantiene el fuero como presunta tutora de su hermano, quien es una persona con discapacidad, específicamente esquizofrenia paranoide; en este sentido, si bien es cierto, consta en el expediente administrativo, certificación expedida en tal sentido por el Dr. Gaspar Da Costa, Médico Psiquiatra del Centro de Salud de Penonomé, adscrito a la región de salud Coclé del Ministerio de Salud, al respecto, habría que invocar los artículos 404, 407 y 408 del Código de la Familia, aún vigentes, a pesar de su terminología anacrónica en materia de derechos de personas con discapacidad:

Artículo 404: No se puede nombrar tutor a los *discapacitados* (sic) sin que proceda la declaración de que son incapaces para administrar sus bienes, previa la evaluación del grado de incapacidad o minusvalía de independencia física, ocupacional, de integración social o de autosuficiencia económica, la cual debe determinar la extensión y límites de la tutela.

Artículo 407: La tutela de los *retardados mentales profundos, sordos y enfermos mentales* (sic) corresponde:

1. Al cónyuge no separado de cuerpo;
2. Al padre o a la madre, con preferencia del que ambos acuerden y, en otro caso, al que señale el Juez, que tendrá en cuenta el interés del discapacitado y su relación afectiva con cada uno de sus progenitores;
3. Al hijo o hija mayor de edad, con preferencia del que conviva con el discapacitado y sea más apto; y
4. A las personas señaladas en el Artículo 401.

Artículo 408: Cuando sea firme la sentencia en que se haya declarado la interdicción, el Ministerio Público pedirá el cumplimiento del Artículo 393 de este Código. Si no lo hiciese será responsable de los daños y perjuicios que sobrevengan. También puede pedirlo el cónyuge y los herederos legales del interdicto (Lo resaltado es por parte de esta Procuraduría).

A estos artículos del Código de la Familia resultan directamente concatenables normas procesales del Código Judicial, siendo estas los artículos 1322 y 1323:

Artículo 1322: En la misma sentencia que decreta la interdicción, cuando a ella hubiere lugar, el juez nombrará curador al interdicto o confirmará la designación hecha en el nombrado provisionalmente, si ninguna otra persona se hubiere presentado a pedir la guarda del incapaz.

Artículo 1323: Las sentencias definitivas dictadas en estos procesos serán consultadas. Los autos sobre medidas cautelares son apelables; en el efecto devolutivo si en ellos se accede a las medidas; en el diferido si las niega.

De la interpretación sistemática de las anteriores normas que rigen en materia de interdicción de personas con discapacidad, se infiere, sin lugar a dudas, **que se requiere del surtimiento de un proceso especial para tales efectos**, el cual debe evacuarse completamente y culminar con la **emisión de una sentencia judicial que declare la interdicción y asigne la consecuente tutela de la persona con incapacidad procesal**, en este caso de quien, en efecto, padece de esquizofrenia paranoide, la cual es clasificada según las disposiciones citadas como enfermedad mental, fallo que incluso debe ser sometido a consulta ante el superior jerárquico, para que quede debidamente ejecutoriado.

Sin embargo y tal cual sustentó la entidad demandada en su informe de conducta, la actora **no ha acreditado en estricto derecho dentro de la vía gubernativa ordinaria**, que sea ella quien mantiene la consabida tutela de su hermano, quien ciertamente sufre de tal discapacidad, pero dentro del presente proceso contencioso administrativo, no existe constancia que una autoridad jurisdiccional competente haya declarado tal interdicción a través de un fallo que esté en firme y haya hecho tránsito a Cosa Juzgada, por tanto, no resulta aplicable la norma acusada como supuestamente infringida, por cuanto que el artículo 54 de la Ley 15 de 2016, hace clara referencia que cuando no se trate de la persona con discapacidad, el fuero corresponde, dentro de un número cerrado normativo, exclusivamente al padre, madre, tutor o el representante legal de la misma, quienes si bien es cierto, no

podrán ser despedidos o destituidos, ni desmejorados en su posición o salario, la lógica jurídica probatoria indica que tal parentesco o titularidad de la tutela deben ser acreditados a través de medios de convicción idóneos a la luz de la Sana Crítica, por tanto, estimamos que esta supuesta causal de ilegalidad tampoco ha sido demostrada

Visto lo anterior, resulta evidente que las violaciones alegadas son inciertas, toda vez que la entidad acusada, al proferir el acto originario de desvinculación actuó en estricto derecho y en atención al Debido Proceso, como también consta que se respetó al Derecho de Defensa de la actora, quien no logró demostrar en base a piezas de convicción idóneas, que fuera la tutora o encargada de la custodia de su hermano que padece de una discapacidad, para acceder al fuero respectivo, así las cosas y en virtud de lo expuesto en líneas precedentes solicitamos a los Magistrados que integran la Sala Tercera, que desestimen las pretensiones contenidas en la acción ensayada.

#### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas **226 de veinticuatro (24) de julio de dos mil veintitrés (2023)**, el cual en lo medular admitió pruebas aducidas por la parte accionante tales como: el original del documento público que consiste en la Certificación de 15 de diciembre de 2022, expedida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), incluyendo el documento que trae anexado, visibles a fojas 77-78; las copias autenticadas del Decreto de Recursos Humanos No. 6 de 12 de enero de 2022 (fojas 20-21); Edicto No. 08, fijado el 24 de noviembre de 2022 (foja 25) y Resolución No. DM-317-2022 de 18 de noviembre de 2022 (fojas 26-29); los originales de recibido de documentos privados, consistentes en dos (2) escritos de solicitudes de autenticación

de documentos, visibles a fojas 30-31, en base a lo dispuesto en el artículo 857 del Código Judicial; la copia autenticada del documento privado que consiste en el Escrito de Sustentación del Recurso de Reconsideración, presentado por **ITZEL GONZÁLEZ**, ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), que consta en las fojas 22-24; tres (3) documentos públicos que fueron remitidos por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), a través de la Nota 0072-DM-2023 de 16 de febrero de 2023, visible a foja 36; consistentes en el Decreto de Recursos Humanos No. 6 de 12 de enero de 2022 (fojas 37-38), la Resolución No. DM-317-2022 de 18 de noviembre de 2022 (fojas 42-45) y el Edicto No. 8, fijado el 24 de noviembre de 2022 (foja 46); escrito de Sustentación del Recurso de Reconsideración, presentado por **ITZEL GONZÁLEZ**, ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), que consta en las fojas 39-41.

Asimismo, se admitió la prueba de informe, consistente en solicitar a la entidad demandada la copia autenticada del Expediente Administrativo de Recursos Humanos, que guarda relación con el Decreto No. 6 de 12 de enero de 2022, la cual fuera aducida tanto por la parte demandante, como por esta Procuraduría.

Cabe destacar que en cuanto a las piezas de convicción admitidas a favor del recurrente que éstas forman parte del expediente administrativo de recursos humanos ya analizado o certifican información contenida en éste, por tanto, observamos que **no logran** confirmar las aseveraciones realizadas por la **Itzel Ibeth González González**, en cuanto a que la entidad demandada infringió los artículos 127, 153, 161 y 162 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado mediante Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018; los artículos 34, 91 (numeral 5) y 155 (numeral 1) de

la Ley 38 de 31 de julio de 2000; los artículos 90, 100 (literal “d”) y 104 del Reglamento de Interno del Ministerio de Trabajo, aprobado mediante Resolución D.M. 228/2002 de 26 de diciembre de 2002 (G.O. 24,740 del 13 de febrero de 2003); ni el artículo 54 de la Ley 15 de 31 de marzo de 2016, que reforma la Ley 42 de 1999, la cual establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad

En ese escenario, este Despacho observa que las piezas de convicción admitidas en el mencionado auto de pruebas, **no logran** demostrar que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al emitir el acto administrativo demandado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Itzel Ibeth González González**.

Al respecto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, el cual obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en antecedente jurisprudencial esbozado en el Auto de diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021), señalando en torno al mismo lo siguiente:

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice: ‘...’

En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a esta Jurisdicción, de probar lo que pide, ello a los efectos que se le pueda aplicar el principio de Tutela Judicial Efectiva, cosa que no ha ocurrido en este caso.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente *sub júdice*, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la **Decreto de Recursos Humanos 6 de 12 de enero de 2022**, emitido por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** y en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaría General**