

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1001

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 28 de agosto de 2018

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado **Octavio Luis Olmos Rodríguez**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución OIRH 216 de 5 de junio de 2015, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, la negativa tácita, por silencio administrativo; y 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 en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo ya señalado en nuestro escrito de contestación de la demanda, en cuanto a la falta de asidero jurídico que se observa en la pretensión del recurrente, **Octavio Luis Olmos Rodríguez**, al solicitar que se declare nula, por ilegal, la Resolución OIRH 216 de 5 de junio de 2015, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, y su acto confirmatorio, los que, en su opinión, son contrarios a Derecho.

La acción ensayada por **Octavio Luis Olmos Rodríguez** se sustentó en que gozaba de estabilidad, pues era un servidor público con más de nueve (9) años al servicio del Estado, y que el acto por medio del cual se le destituye no está motivado. Añadió, que la destitución se aplica únicamente por incurrir en causales que lo ameriten, o como

consecuencia de la comisión de faltas administrativas (Cfr. fojas 4 a 6 del expediente judicial).

Contrario a lo argumentado por el actor, este Despacho **reitera el contenido de la Vista 1200 de 1 de diciembre de 2016**, por medio de la cual contestamos la demandada en estudio, e **insistimos** que los argumentos expresados por el actor, carecen de asidero jurídico, pues de las constancias procesales, se observó, que **Octavio Olmos** al momento de su desvinculación de la institución, ocupaba el cargo de Abogado I, desde el 3 de enero de 2012, por lo que adujo era un funcionario con estabilidad (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En este orden de ideas, indicamos que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una Ley formal de carrera, o se adquiere a través de una Ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional del titular de la entidad, que no está obligado a seguirle un procedimiento administrativo sancionador.

Ante estas circunstancias, la Administración podía ejercer la facultad de resolución "ad nutum", es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en su voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

En esta línea de pensamiento, se pudo obtener de la Resolución Administrativa OIRH 216 de 05 de junio de 2015, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 794 del Código Administrativo, manifiesta que la determinación del periodo de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo y en concordancia con el numeral 15 del artículo 19 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, el Administrador General tiene entre sus funciones las de nombrar, trasladar, ascender y destituir a los funcionarios subalternos, así como concederles,

licencias e imponer sanciones, de conformidad con las normas que regulan la materia (Cfr. foja 8 del expediente judicial)

Dicho lo anterior, tenemos que al momento del retiro de la administración por destitución **Octavio Olmos** ocupaba el cargo de Abogado I, por lo que su posición se encontraba adscrita directamente al Despacho Superior; es decir que dicho cargo es de libre nombramiento y remoción, ya que era un personal de confianza y de colaboración con la autoridad máxima de esa entidad reguladora.

Así las cosas, y en sustento de lo indicado en líneas anteriores, la Resolución OIRH 216 de 05 de junio de 2015, en su “Considerando” manifestó lo que a continuación se transcribe:

“Que la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, ‘Que establece el régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos’, hace referencia a la excepción del amparo de esta ley:

**Artículo 2: Esta Ley no será aplicable a ..., el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas...**” (La negrita es de la entidad) (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En este contexto, la Sala Tercera ha señalado respecto a la interpretación y aplicación del contenido del artículo 2 de la Ley 127 de 2013, lo siguiente en la Sentencia de 19 de septiembre de 2016; resolución que en lo pertinente indica:

**“En este punto es necesario acotar que, la demandante de igual forma, alega que, no es una servidora pública de libre nombramiento y remoción, sino una servidora pública que ocupaba el cargo de Abogada II, con más de dos (2) años de servicios continuos en la entidad demandada, razón por la cual, der conformidad con la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, gozaba del derecho a la estabilidad.**

**Bajo este contexto, es necesario señalar que las funciones que realiza un abogado en una institución pública, es la de dar una asesoría legal idónea, con el objetivo de que las actuaciones y funcionamiento de la entidad a la que sirven, se enmarquen dentro de la Constitución, la ley y los reglamentos que la regulan.**

**En base a éste criterio, esta Sala estima que el cargo de abogado por motivo de sus funciones, se encuentra adscrito al superior jerárquico, tal como se desprende del organigrama de la entidad.**

...

Lo antes expuesto, permite concluir que la señora ..., al ocupar un cargo cuya función es la de brindar asesoría a la Autoridad de Aeronáutica Civil, y se enmarca dentro de los servidores públicos a los cuales no le es aplicable el derecho a la estabilidad consagrada en la Ley 127 de 2013. Razón por la cual no están llamados a prosperar los cargos de violación 1 y 4 del mismo cuerpo legal, alegado por la parte actora.

...

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA QUE NO SON ILEGALES ...** ” (El resaltado es nuestro).

De lo anterior se desprende con claridad, que el demandante no gozaba de la estabilidad laboral que alega le otorga la Ley 127 de 2013, ya que su cargo se enmarcaba dentro de las eximentes a esa ley especial; por ende, entra dentro de la categoría de libre nombramiento y remoción, razón por la que la entidad demandada, la desvinculó del puesto que ejercía en la institución, fundamentando tal decisión en el numeral 15 del artículo 19 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2016, en conjunto con el artículo 794 del Código Administrativo, de ahí que los cargos de infracción invocados carecen de sustento jurídico y deben ser desestimados por la Sala Tercera (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, se advierte que el ex servidor también pretende que la Sala Tercera declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que alega incurrió la institución al no contestarle en tiempo oportuno el recurso de reconsideración que promovió en contra de la Resolución Administrativa OIRH 216 de 05 de junio de 2015, acusada de ilegal; sin embargo, consta en el expediente judicial, **Octavio Olmos** pudo acceder al control jurisdiccional de la Sala Tercera en el término de dos (2) meses calendario establecido en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el

numeral 2 del artículo 200 de la Ley 38 de 2000, según el cual se considera agotada la vía gubernativa, por lo que solicitamos que esta pretensión sea desestimada por la Sala Tercera.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la demandante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Octavio Olmos** sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido.

#### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el Auto de Prueba 426 de 14 de diciembre de 2016, por medio del cual **admitió como pruebas presentadas por Olmos Rodríguez**: la copia autenticada de la Resolución OIRH-216 de 5 de junio de 2015, que sería el acto acusado, así como la copia autenticada del acta de toma de posesión y el original del recibido del recurso de reconsideración (Cfr. foja 80 del expediente judicial).

Dictado el auto de prueba, no fueron admitidas por ese Tribunal, la Copia de Trabajo ANATI/OIRH/502-14 y la Copia de la Proforma de certificado de trabajo proferida por la Contraloría General de la República de Panamá, por lo ajustarse a lo normado en los artículos 783 y 833 del Código Judicial (Cfr. fojas 80 y 81 del expediente judicial).

Descrito lo anterior, el actor interpone un recurso de apelación en contra del ya referido documento, mismo que fue resuelto mediante la providencia de fecha 29 de junio de 2018, la cual solo accedió modificar, en el sentido de admitir la Copia de la Proforma de Certificado de Trabajo emitida por la Contraloría General de la República (Cfr. fojas 74 y 110 del expediente judicial).

En este contexto, esta Procuraduría **reitera** que la desvinculación del cargo de Abogado I, que ocupaba en la Autoridad Nacional de Administración de tierras se dio bajo el fundamentando del numeral 15 del artículo 19 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2016, en conjunto con el artículo 794 del Código Administrativo, razón por la cual se pudo

establecer que los cargos de violación alegados por parte de **Octavio Luis Olmos Rodríguez** no acreditaron la ilegalidad de la Resolución OIRH 216 de 5 de junio de 2015, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, por lo que no es procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas.

Por todo lo expuesto, somos de la firme convicción que, en lo que respecta a las pruebas admitidas a favor de **Olmos Rodríguez**, **no se logró** demostrar que ésta entidad, al emitir los actos acusados, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del actor no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto 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...’  
(Lo subrayado corresponde a la Sala Tercera).

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 corresponden 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 Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...”

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **el accionante cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por el Licenciado **Olmos Rodríguez** actuando en su propio nombre y representación, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución OIRH 216 de 5 de junio de 2015, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 702-15