

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1528

Panamá, 8 de noviembre de 2021

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

El Licenciado Joel David González Álvarez, actuando en nombre y representación de **Carlos Alberto Nieto Moreno**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. OIRH 224 de 5 de julio de 2019, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, 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 número 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley número 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 al actor en lo que respecta a su pretensión.

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

I. Antecedentes.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución No. OIRH 224 de 5 de julio de 2019, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Carlos Alberto Nieto Moreno**, quien ejercía el cargo de Oficinista I, en dicha entidad (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución

Administrativa No. 419 de 23 de julio de 2019, dictada por la Subadministradora General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al prenombrado el 31 de julio de 2019, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 16 y 31-33 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 19 de septiembre de 2019, **Carlos Alberto Nieto Moreno**, a través de su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que lo reintegre a las funciones que realizaba antes de su destitución (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado especial del demandante, indicó entre otras cosas, lo siguiente:

“La Subadministradora (sic) General de la ANATI, al emitir la Resolución Administrativa OIRH No. 224 del 5 de julio de 2019, en la que deja sin efecto el nombramiento de nuestro representado y su acto confirmatorio Resolución Administrativa OIRH No. 419 del 23 de julio de 2019, para la fecha de la primera resolución, es decir el **5 de julio** e incluso para la fecha de la segunda resolución **23 de julio de 2019, carecía de COMPETENCIA** para asumir la representación legal de la ANATI, máxime cuando el Administrador General de la entidad, designado por el Presidente actual, fue ratificado por el Pleno de la Asamblea Nacional el lunes **29 de julio de 2019**, por lo que como podría el Administrador designado sin ser ratificado por la Asamblea Nacional delegar funciones a la Subadministradora (sic) si todavía no tenía la representación legal de la entidad, tal como lo señaló (sic) el artículo 15 de la Ley 59 de 2010, que creó la ANTAI” (Lo destacado es del actor) (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

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

Luego de agotadas las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 778 de 14 de junio de 2021**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en

autos, se observó que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los razonamientos ensayados por el accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

2.1 De la competencia de la Subadministradora de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras para emitir el acto objeto de reparo.

Al respecto, debemos **destacar** que la Ley 59 de 8 de octubre de 2010 “*Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras*”, establece que Administrador General tendrá la representación legal de la entidad, la cual quedará delegada en el Subadministrador (a) General en caso de ausencia temporal o permanente. Veamos:

“**Artículo 15.** La gestión de administración de la Autoridad estará a cargo de un Administrador General, designado por el Órgano Ejecutivo por un periodo de cinco años, coincidente con el periodo presidencial, y ratificados por la Asamblea Nacional.

El Administrador General tendrá la representación legal de la entidad, la cual quedará delegada en el Subadministrador General en caso de ausencia temporal o permanente.

La designación del primer Administrador General y Subadministrador General será efectuada por el resto del periodo presidencial” (Lo destacado es nuestro).

Del precepto legal citado, se observa con claridad que el artículo 15 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, “*Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras*”, señala que en ausencia del administrador general, el subadministrador (a) asumirá la representación legal, tal como fue explicado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en su informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador, mediante la Nota ANATI-DGA-111-2019 de 03 de octubre de 2019, detallando lo siguiente:

“Cabe destacar, que la Licenciada ARELYS DEL CARMEN GONZALEZ GAITÁN, portadora de la cédula de identidad personal 4-720-251, compareció ante la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, el día 2 de julio de 2019, siendo las 8:00 a.m., con el fin de tomar posesión del cargo de Sub-Administradora General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), para el que fue designada mediante Decreto Ejecutivo No. 60 de 02 de julio

de 2019 por el excelentísimo señor Presidente de la República, Laurentino Cotizó Cohen.

Adicionalmente reposa un informe Secretarial emitido el día 5 de julio de 2019 por el Jefe Institucional de Recursos Humanos (encargado), que deja constancia, que el Administrador General (encargado) de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), el Ingeniero ADOLFO NOIRÁN TROETSH se retiró el día 2 de julio de 2019, siendo las 4:00 p.m., sin esperar que se presentara debidamente ratificado por la Asamblea Nacional, su reemplazo al cargo, acorde el artículo 793 del Código Administrativo que expresa taxativamente lo siguiente...

Por lo anteriormente expuesto, la Sub-Administradora General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, la Licenciada ARELYS DEL CARMEN GONZALEZ GAITÁN, tuvo que asumir las funciones correspondientes que le otorga el párrafo tercero del artículo 15 de la Ley 59 de 2010...(Cfr. fojas 65 y 66 del expediente judicial).

De lo anterior, **reiteramos** que la Subadministradora General, asumió las funciones delegadas por la propia Ley, a fin de representar a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en virtud de la ausencia del titular de la entidad demandada, lo que la conllevó a emitir el acto objeto de reparo, y que tal como lo hemos expuesto, y contrario a lo indicado por quien hoy recurre, el mismo fue emitido por la autoridad competente.

En ese orden de ideas, estimamos oportuno resaltar que la **Competencia** a la luz de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se define así:

“**Artículo 200.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

....

21. **Competencia.** Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.” (Lo resaltado es nuestro).

En esa misma línea de pensamiento, el jurista Jaime Orlando Santofimio, señala en su obra “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”, lo que nos permitimos transcribir a fin de sustentar nuestra opinión legal sobre el caso en estudio:

“**La Competencia.**

Tratándose de la función administrativa, **la competencia de los órganos para proferir y ejecutar los actos administrativos, es sinónimo de capacidad, en**

cuanto aquélla es la aptitud que otorga la Constitución, la ley o el reglamento al ente administrativo, para que éste manifieste y ejecute válidamente su voluntad. Señala precisamente el profesor brasileño Themisticles Brandao Cavalcanti, que ‘...la capacidad para la práctica del acto administrativo, se traduce también en el derecho administrativo en términos de competencia... será así capaz, la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, **siendo en consecuencia nulo el acto proferido por aquella que no tenga competencia**, por lo tanto que carezca de capacidad legal para la práctica del acto... es por lo tanto capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente, para la práctica de un acto o el ejercicio de una función ...’

La competencia se mide por la cantidad de poder depositado en un órgano y su posibilidad del realizar el acto administrativo. Por tanto no es absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al administrado la seguridad requerida para salvaguardar su vida honra y bienes.

El acto administrativo es válido, cuando el órgano que ejerce las funciones administrativas actúa dentro de los linderos de la competencia asignada. La determinación del grado de competencia que corresponde a cada organismo, como lo advertimos corresponde al derecho positivo; **sin embargo, existen importantes criterios doctrinales que permiten delimitar con precisión el ámbito del poder o la capacidad de actuación de un ente administrativo, son los conocidos como los determinantes de la competencia en razón del grado, territorio, tiempo.** La primera determinante es aquella que corresponde a un órgano de la administración pública en razón al lugar que ocupa dentro de la estructura de la administración; corresponde al grado jerárquico administrativo de la autoridad. La segunda determinante corresponde a **la clase o tipo de funciones que de acuerdo con las normas superiores o legales debe cumplir la entidad.** La tercera se refiere al ámbito espacial dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer las funciones que le corresponden. La última determinante corresponde a las oportunidades temporales que tiene un organismo administrativo para proferir determinados actos.

La competencia reviste algunas otras características especiales; tales como que, debe ser expresa, irrenunciable, improrrogable, o indelegable. No puede ser negociable por la administración. Es estricta, en cuanto emana del orden impuesto por el poder constituyente y legal.

Lo anterior nos permite concluir que la competencia, resulta connatural al principio de la legalidad... pues ella determina las obligaciones, derechos y facultades a los que la administración se encuentra invariablemente ligada y constituye el sendero o cauce del

actuar administrativo (Cfr. Santofimio. J. “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”. Colombia. Página 71-79).

Lo expresado hasta aquí, nos lleva a afirmar que la Subadministradora General, estaba plenamente facultada para emitir la Resolución No. OIRH 224 de 5 de julio de 2019, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Carlos Alberto Nieto Moreno**, del cargo de Oficinista I, que ocupaba en dicha entidad (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

2.2 De la facultad discrecional de la Autoridad Nominadora.

Ahora bien, este Despacho **reafirma** que conforme a las evidencias que reposan en autos, la remoción de **Carlos Alberto Nieto Moreno**, se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubicaba el recurrente, en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en su informe de conducta, indicó lo siguiente:

“Que luego de revisar el expediente de personal el señor CARLOS ALBERTO NIETO MORENO, **se pudo corroborar que el mismo no ha sido incorporado al Régimen de Carrera Administrativa, ni posee ningún fuero o condición legal que le asegure estabilidad en el cargo**” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

En este sentido, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere con meridiana claridad, que **Carlos Alberto Nieto Moreno, no ha acreditado estar amparado en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad que alega**, de ahí que la Subadministradora General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, debidamente facultada dejó sin su nombramiento.

El sustento de lo anotado se encuentra en los artículos 300, 302 y 305 de la Constitución Política, en los cuales se dispone que el derecho a la estabilidad debe ser

regulado mediante una ley formal, que establezca una carrera pública o una situación especial de adquisición del derecho, y está condicionado a los méritos del servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes.

En el caso que ocupa nuestra atención, ha quedado demostrado que el demandante no se encontraba amparado por la normativa inherente a los funcionarios de Carrera Administrativa y por tanto no gozaba de estabilidad.

Ante estas circunstancias, la Administración puede 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 adición, esta Procuraduría estima necesario **reiterar** que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación del ahora demandante fue producto de la facultad discrecional que la ley le otorga, razón por la cual carece de asidero jurídico el argumento esbozado por el recurrente, de ahí que los cargos de infracción aducidos, deben ser desestimados por la Sala Tercera.

2.3 Del pago de los salarios caídos.

Por último, en cuanto al reclamo que hace el actor en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho **enfatiza** que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Carlos Alberto Nieto Moreno**, sería necesario que éste estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...en consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa

al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

En esa misma línea de pensamientos, la entidad demandada, señala en su informe de conducta que la Ley No.59 de 8 de octubre de 2010, por la cual se crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), y el Reglamento Interno de la citada institución, aprobado mediante Resolución No. OIRH-069 de 6 de febrero de 2012, publicado en la Gaceta Oficial No. 27001-A del lunes 26 de marzo de 2012, **no establecen la obligación legal, ni facultan al Administrador General de la ANATI a realizar el pago de los salarios caídos, en los casos de desvinculación de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción**, ni por destitución con causal (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por el accionante 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 tal sentido, se observa que a través del Auto de Prueba No. 449 de quince (15) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), se admitieron a favor del demandante los documentos visibles en las fojas 26, 27-30, 31-33, 34 del expediente judicial, los cuales guardan relación con distintas acciones de personal.

Por otra parte, se admitió la **prueba aducida por este Despacho** consistente en la copia autenticada del expediente administrativo de personal de **Carlos Alberto Nieto Moreno**, misma que fue solicitada a través del **Oficio No. 2302 de 29 de septiembre de 2021**; y que a la fecha de la elaboración de este escrito no ha sido remitida al Tribunal (Cfr. foja 135 del expediente judicial).

Como puede observarse, **el recurrente se ha limitado a aducir como medios de pruebas aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción y otros que no añaden elementos probatorios tendientes a acreditar que el acto acusado carece**

de validez; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, el accionante 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 **Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que como lo establece el artículo 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

‘Artículo 784: Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables’.

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

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, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones....” (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá acreditarlos con los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.**

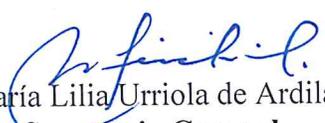
Queremos con ello indicar que, **la carga de la prueba le incumbe al accionante, pues es a él a quien le interesa probar sus pretensiones y que éstas sean concedidas en**

los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del expediente judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que el recurrente fundamenta la acción que se examina.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, 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 Resolución No. OIRH 224 de 5 de julio de 2019, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 770-19