

REPUBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena Jurisdicción

Alegato de Conclusión.

Vista Número 1789

Panamá, 17 de diciembre de 2021

La Licenciada **Ana Raquel Tribaldos Justine**, quien actúa en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa OIRH No.363 de 9 de julio de 2019, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Señor 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, **Ana Raquel Tribaldos Justine**, referente a lo actuado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, al emitir la Resolución Administrativa OIRH No.363 de 9 de julio de 2019.

La acción propuesta por **Ana Raquel Tribaldos Justine**, quien actúa en su propio nombre y representación, tiene como fundamento el hecho que, en su opinión, la Sub Administradora de la entidad demandada no tenía competencia para expedir el acto objeto de controversia; que no se le podía desvincular bajo el argumento de la potestad discrecional; y que para dejar sin efecto su nombramiento se debió utilizar como fundamento el Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras. Añade, que con la emisión de la Resolución Administrativa OIRH No.363 de 9 de julio de 2019, acusada de ilegal, se infringió el debido proceso; y que la misma no está debidamente motivada (Cfr. fojas 6-7, 9-10 y 12-13 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista 1376 de 1 de octubre de 2021**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la demandante; ya que **debemos advertir** que según se desprende de la Resolución Administrativa OIRH No.363 de 9 de julio de 2019, objeto de controversia, **Ana Raquel Tribaldos Justine**, ocupaba el cargo de Abogado II en la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que en la Resolución Administrativa OIRH No.468 de 30 de julio de 2019, confirmatoria del acto original, se dejó plasmado que: “...de acuerdo con el expediente de personal de la señora ANA RAQUEL TRIBALDOS JUSTINE...que reposa en esta entidad gubernamental, ésta no ha sido incorporada a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo...” (La negrita es de la entidad demandada y la subraya es nuestra) (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, **reiteramos** que las evidencias procesales dan cuenta que quedó acreditado que **Ana Raquel Tribaldos Justine ejercía una plaza de libre nombramiento y remoción** y para proceder a su desvinculación no era necesario recurrir a ningún procedimiento interno que no fuera otro que el de notificarle de la resolución administrativa acusada de ilegal y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, permitiéndole la presentación del respectivo medio de impugnación, con lo que agotó la vía gubernativa, **por lo que la accionante se equivoca cuando afirma que se infringió el debido proceso en su perjuicio.**

En otro orden de ideas, **no puede perderse de vista** que la actora no ha demostrado que accedió al cargo del cual fue desvinculada, sobre la base del sistema de méritos lo que nos permite establecer que **Ana Raquel Tribaldos Justine no gozaba de estabilidad laboral, ni acreditó que estaba amparada bajo la Carrera Administrativa**, de manera que puede concluirse que su remoción del cargo de Abogado II en la institución estuvo ceñida a Derecho, razón por la que la Sub Administradora General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, tomó esa medida, de ahí que los cargos de infracción invocados carecen de sustento jurídico y deben ser desestimados por la Sala Tercera.

En este contexto, **resulta importante acotar** lo que señaló el Administrador General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, en cuanto a la competencia de la Sub Administradora General para expedir el acto acusado de ilegal. Veamos.

“ ...

Cabe destacar, que la Licenciada **ARELYS DEL CARMEN GONZALEZ GAITAN**...compareció ante la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, el día 2 de julio de 2019...con el fin de tomar de posesión del cargo de Sub-Administradora General..., para el que fue designada mediante Decreto Ejecutivo No.60 de 02 de julio de 2019...

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... se retiró el día 2 de julio de 2019...sin esperar que se presentara debidamente ratificado por la Asamblea Nacional, su reemplazo al cargo, acorde al artículo 793 del Código Administrativo que expresa...

...

Por lo anteriormente expuesto, la Sub-Administradora General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, la Licenciada **ARELYS DEL CARMEN GONZALEZ GAITAN**, tuvo que asumir las funciones correspondientes que le otorga el párrafo tercero del artículo 15 de la Ley 59 de 2010, en su tenor versa así:

'...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.'

De lo anterior se colige con claridad meridiana que ante el retiro de su puesto sin razón alguna de parte del entonces Administrador General (encargado)..., quien no se presentó en fecha posterior al 2 de julio de 2019 a ejercer las funciones inherentes al cargo, ni esperó su reemplazo como lo mandata la ley; la Subadministradora General asume las funciones delegadas por la propia ley a fin de representar a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y no paralizar la gestión de la entidad, máxime que entraba en funciones el nuevo gobierno.

...” (La negrita es de la institución demandada) (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial).

Por lo anotado, somos del criterio que la Sub Administradora General de la entidad gozaba de plena facultad como autoridad nominadora, para desvincular a los funcionarios de esa institución que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción, sobre la base del artículo 19 (numeral 15) de la Ley No.59 de 8 de octubre de 2010 “Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica

las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia y dicta otras disposiciones”, como es el caso de **Ana Raquel Tribaldos Justine**.

Para una mejor ilustración nos permitimos transcribir la mencionada norma. Veamos.

“**Artículo 19.** Las funciones del Administrador General serán las siguientes:

1...

**15.** Nombrar, ascender, trasladar y **destituir a los funcionarios subalternos...**, de conformidad con las normas que regulan la materia y con base en la Ley de Carrera Administrativa.

...” (La negrita es nuestra).

Respecto a la **potestad discrecional y los cargos de libre nombramiento y remoción**, la Sala Tercera en el Auto de 14 de noviembre de 2018, explicó lo que a continuación se transcribe:

“...

Esta Corporación de Justicia, considera que **no le asiste la razón al recurrente con respecto a su alegaciones de ilegalidad del acto administrativo, pues el señor...ingresó al...sin concurso de méritos o carrera administrativa, por lo tanto, su posición es considerada de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, la autoridad, ejerció la facultad conferida por la Ley y la Constitución y al no estar su estabilidad sujeta a la Ley de Carrera Administrativa, o de una ley especial en relación con funciones públicas, es potestad discrecional de la autoridad nominadora, el libre nombramiento y remoción de sus miembros...**

**Sobre el tema de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, esta Sala ha sido reiterativa en sus pronunciamientos al señalar que cuando estamos frente a un funcionario de libre nombramiento y remoción, la autoridad nominadora no requiere fundamentar la destitución en una causa justificativa.**

**Se presume la legalidad del acto administrativo, en este caso el demandante debió comprobar que no se llevó a cabo el debido proceso o en su defecto que era funcionario de carrera...**

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 9 de julio de 2008, resolvió lo siguiente:

‘...

Expuesto lo anterior, **compartimos el criterio de la Procuradora de la Administración, en el sentido de que es la parte actora quien debe probar la alegada ilegalidad de la resolución atacada, situación que no se verifica en el caso in examine. Al respecto el jurista colombiano Gustavo PENAGOS, señala que, ‘en las**

**actuaciones administrativas se debe (sic) 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).

Por último, debemos recordar que, en lo referente a los actos expedidos por las autoridades administrativas, impera el principio de presunción de la legalidad de los actos administrativos, teniendo la obligación quien recurre a la jurisdicción contencioso administrativa de traer a este escenario los elementos de convicción sobre la ilegalidad del acto acusado, ya que el mismo se presume legal, situación que no ha sido cumplida por parte del actor en el caso en estudio.

...'

**En razón de lo antes expuesto, lo procedente, es declarar que no es ilegal el acto demandado**, toda vez que en este caso en particular, la carga de la prueba corresponde a la parte actora, que debe comprobar la ilegalidad del acto administrativo demandado y en el expediente no se encuentra caudal probatorio que demuestre que dicha resolución es ilegal." (La negrita es de este Despacho).

En ese mismo sentido, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso en examen se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley; puesto que en la resolución administrativa acusada, 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 el haber dejado sin efecto el nombramiento de la ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga.

En cuanto al cargo de infracción sobre el pago de la prima de antigüedad que alega la accionante, debemos indicar que tal solicitud debe ser rechazada, debido a que se peticona de forma separada, es decir, que en una misma demanda no se puede requerir el pago de ese beneficio y el reintegro pues, son pretensiones que se excluyen entre sí.

#### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas No.536 de dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual **admitió** a favor de la actora: los documentos visibles de fojas 18-23, entre otros (Cfr. fojas 76-77 del expediente judicial).

Por otra parte, se observa que el Magistrado Ponente **no admitió las pruebas que a continuación se detallan y que fueron presentadas por la actora.**

“ ...

2.1. En base a lo dispuesto en el artículo 792 del Código Judicial, **no se admiten...** los siguientes documentos **que no fueron incorporados al Proceso, y que enunció la parte demandante...**

2.2. No se admite como prueba de informe aducida por la parte actora..., por inconducente y conforme al artículo 783 del Código Judicial, **oficiar a la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, para que certifique, si **ANA RAQUEL TRIBALDOS JUSTINE**, previo a su destitución, había sido sancionada o no...

2.3. No se admite como prueba aducida por la parte accionante...por ineficaz e inconducente...aquella consistente en **oficiar a la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, para que informe, si **ANA RAQUEL TRIBALDOS JUSTINE**, hizo uso de las vacaciones del año en curso las cuales tenía derecho.

...” (La negrita es de la cita) (Cfr. fojas 77-78 del expediente judicial).

De todo lo explicado, damos cuenta que no hay nada que logre variar el contenido de la Vista 1376 de 1 de octubre de 2021, por cuyo conducto contestamos la demanda que se analiza, por lo que, somos del criterio que la medida adoptada por la entidad demandada, correspondiente a dejar sin efecto el nombramiento de **Ana Raquel Tribaldos Justine**, fue apegada a derecho y conforme a la Ley.

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, al emitir los actos acusados, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Ana Raquel Tribaldos Justine**; por lo tanto, 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, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera 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:

...

De ahí que, la carga de la prueba, implica la obligación que tiene una parte de aportar los medios de convicción; además, ese es un deber de las partes y sus apoderados, pues cuando no aparece probado el hecho, ello no permite que el Juez pueda otorgar la pretensión de quien pide; y esto se resume en esa frase romana ‘onus probandi incumbit actori’; es decir, la carga de la prueba le incumbe al actor.

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 la Jurisdicción Contencioso Administrativa 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.

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **la actora 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 **Ana Raquel Tribaldos Justine**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa OIRH No.363 de 9 de julio de 2019**, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General