



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 482

Panamá, 13 de julio de 2020

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Shirley Ann Sitton Ureta, actuando en nombre y representación de **Pedro Antonio Sittón Ureta**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa OIRH 39 de 31 de enero de 2019, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, su acto confirmatorio 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 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 la lectura de las constancias que reposan en autos, se observa que el acto acusado en la presente causa lo constituye la **Resolución Administrativa OIRH 39 de 31 de enero de 2019**, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Pedro Antonio Sitton Ureta**, quien ejercía un cargo de Director Nacional dentro de dicha institución (Cfr. fojas 24-25 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el actor interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución

Administrativa 067 de 19 de febrero de 2019, dictada por el Administrador 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 12 de marzo de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 27-28 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 10 de mayo de 2019, **Pedro Antonio Sitton Ureta**, actuando por medio de su apoderada especial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en el que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada, así como el acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo y el pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. fojas 2-23 del expediente judicial).

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

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista Fiscal 949 de 10 de septiembre de 2019**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa 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.

En efecto, tenemos que, la apoderada especial del recurrente manifestó en sustento de su pretensión que la resolución objeto de controversia, ha sido violatoria y arbitraria, toda vez que aduce que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, tenía conocimiento que **Pedro Antonio Sitton Ureta**, padecía de Hipertensión Arterial Crónica y Rebelde, enfermedad crónica amparada en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018 (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Por último, señaló que a su representado se le violó el debido proceso, ya que dicha autoridad, no se pronunció respecto de la petición realizada por su poderdante para solicitar

su historial clínico de urgencias hipertensivas y así poder aportarlas al proceso administrativo (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procedió a contestar los mismos, haciendo referencia a los siguientes aspectos:

Este Despacho **reitera** su oposición a los argumentos expresados por el actor, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su remoción 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. fojas 72-74 del expediente judicial).

En la citada Vista Fiscal, **hicimos énfasis** en señalar que en el artículo 19 (numeral 15) de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, “Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras”, se establece entre las funciones del Administrador General la de designar a los directores o jefes respectivos, y la de nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios subalternos, el cual indica lo siguiente:

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

1. ...

...

7. Designar a los directores o jefes respectivos, los que tendrán mando y jurisdicción en las áreas de su competencia, a nivel nacional o regional, según sea el caso.

8. ...

15. Nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios subalternos, así como concederles licencias e imponerles sanciones, de conformidad con las normas que regulan la materia y con base en la Ley de Carrera Administrativa”.

En ese mismo contexto, **insistimos** en lo ya vertido en nuestra contestación de demanda, cuando indicamos que la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, ordenada por la Ley 23 de 2017 (Texto Único de 28 de diciembre de 2018), define servidores de libre nombramiento y remoción como: *“Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de sus funciones, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan”*.

En esa línea de pensamiento, hacemos **referencia** que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que el demandante **no acreditó estar amparado con el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral**, de ahí que el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras dejó sin efecto su nombramiento.

Por tal motivo, para desvincular del cargo al ex servidor público no era necesario invocar causal alguna, ni que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de algún trámite disciplinario; toda vez que bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a defensa, por medio de los correspondientes recursos, tal como sucedió en la causa que se examina, ya que, reiteramos, en este caso la remoción de **Pedro Antonio Sitton Ureta**, encontró sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, que recae en el Administrador General de la institución demandada sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.

En ese contexto, **estimamos importante señalar** que en la presente causa, 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 Autoridad Nacional de Administración de Tierras; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la

desvinculación del ahora demandante no fue producto de la interposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga, por lo que no se requería un procedimiento disciplinario.

Por último, este Despacho advierte que la apoderada judicial de **Pedro Antonio Sitton Ureta**, señaló que la actuación de la autoridad demandada vulneró lo dispuesto en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, "*Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral*"; modificado por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

“**Artículo 1.** El artículo 1 de la Ley 59 de 2005 queda así:

Artículo 1. **Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico.**” (Lo destacado es nuestro).

Al respecto, esta Procuraduría **reitera** lo ya vertido en la contestación de la demanda, toda vez que, del precepto legal citado, se infiere de manera clara **la instauración de un fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzcan una discapacidad laboral**; no obstante, advertimos que el accionante no aportó el o los documentos idóneos que acrediten que padecía de Hipertensión Arterial Crónica y Rebelde, como alega su abogada y **que dicho estado de salud limitara su capacidad de trabajo**; y que, a su vez, **la discapacidad haya sido del conocimiento de Autoridad Nacional de Administración de Tierras antes de la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal.**

En esa línea de pensamiento, consideramos relevante **reafirmar** la importancia que tiene quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en referencia, **acredite en debida forma y de manera previa**, los presupuestos que la misma ley consagra, resaltando que este deber impuesto al funcionario de probar tales condiciones tiene por

objeto determinar que, en efecto, tal padecimiento requiere de **una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que se encuentre mermado en el desenvolvimiento de su rutina diaria y que con el tratamiento para el control del mismo, no pueda llevar una calidad de vida normal.**

No interpretar el reconocimiento de la protección laboral que brinda la referida ley, de la forma que hemos expuesto, conllevaría a que **cada persona trataría de acceder a dicha protección laboral de manera desmesurada**, con el pretexto de padecer de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, desconociendo así la verdadera finalidad de tal disposición legal, la cual tiene por objetivo resguardar la igualdad de condiciones laborales y el derecho al trabajo de aquellos particulares que se encuentren mermados para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera habitual en el ser humano.

Finalmente, esta Procuraduría es de la opinión que, en el caso que ocupa nuestra atención, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, dio fiel cumplimiento a las fases que establece la Ley para este tipo de procedimiento; y respetó en todo momento el derecho que tenía **Pedro Antonio Sitton Ureta**, puesto que en el mismo acto acusado de ilegal; es decir, la Resolución Administrativa OIRH 39 de 31 de enero de 2019, se establecen las disposiciones y las razones que sirvieron de fundamento para su emisión, y contra éste, el actor pudo interponer todos los recursos permitidos por la ley; actuación que evidencia que se le garantizó el debido proceso.

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria de la presente causa, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por el actor para demostrar al Tribunal 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 de la **Resolución de 11 de febrero de 2020**, se confirmó el **Auto 353 de 14 de octubre de 2019**, en el sentido de admitir como pruebas documentales las siguientes:

- “1. Copia autenticada de la Resolución Administrativa OIRH No. 039 de 31 de enero de 2019, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (fojas 24-25).
2. Copia autenticada de la Resolución Administrativa No. 067 de 19 de febrero de 2019, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (fojas 26-28).
3. Copia autenticada de la Hoja de Control de Servicio No. 512-431324 de 11 de febrero de 2019 (fojas 29-35).
4. Copia autenticada de la Hoja de Control de Servicio No. 512-434262 de 22 de febrero de 2019 (fojas 36-38).
5. Copia autenticada de la Hoja de Control de Servicio No. 512-535155 de 27 de febrero de 2019 (fojas 39-44).
6. Original de la Nota-73 DSM-SUME911-2019 de 14 de marzo de 2019 (fojas 45-49).
7. Original del documento de Referencia emitido por el Sistema Único de Referencia y Contra-Referencia (SURCO), fechado 8 de marzo de 2019 (fojas 50).
8. Original del documento de Referencia emitido por el Sistema Único de Referencia y Contra-Referencia (SURCO), fechado 22 de marzo de 2019 (fojas 51-53).
9. Original del documento de Referencia emitido por el Sistema Único de Referencia y Contra-Referencia (SURCO), fechado 27 de marzo de 2019 (fojas 54).
10. Original del documento de Referencia emitido por el Sistema Único de Referencia y Contra-Referencia (SURCO), fechado 29 de marzo de 2019 (foja 55).
11. Original del documento de Referencia emitido por el Sistema Único de Referencia y Contra-Referencia (SURCO), fechado 22 de marzo de 2019 (foja 56).
12. Original de certificación médica fechada 2 de abril de 2019, suscrita por el Doctor Elvin Lasso (foja 57).
13. Original de certificación médica fechada 26 de abril de 2019, suscrita por el Doctor Arturo Guerra (foja 58).
14. Original de certificación médica fechada 6 de mayo de 2019, suscrita por el Doctor Roberto Cedeño (foja 59).

(Cfr. fojas 90 y 91 del expediente judicial).

Así mismo, se admitió la **prueba documental aducida por este Despacho** consistente en la copia autenticada del expediente administrativo, la cual a la fecha de elaboración de este escrito no había sido aportada por la autoridad demandada.

Como puede observarse, **el recurrente se ha limitado a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la demanda, y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a acreditar que los actos acusados carezcan 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 Sentencia 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...’ (El subrayado corresponde a esta Sala).


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 Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que el actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por la Licenciada Shirley Ann Sitton Ureta, actuando en nombre y representación de **Pedro Antonio Sittón Ureta**, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa OIRH 39 de 31 de enero de 2019**, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 317-19