

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 987

Panamá, 6 de septiembre de 2017

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Francisco Antonio Castillo Buenaño, actuando en nombre y representación, de **Luis Del Rosario Nieto Rodríguez** solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución OIRH 007 de 11 de enero de 2017, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

Contestación de la demanda.

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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Segundo: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Undécimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Duodécimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

A. El apoderado judicial del recurrente, manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones de la Ley 38 de 2000:

a.1. El artículo 34: que se refiere a que las actuaciones administrativas se efectuarán en función del debido proceso legal y apego al principio de estricta legalidad;

a.2. El artículo 35: que señala el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas;

a.3. El artículo 36: que determina que ningún acto podrá emitirse con infracción de una norma jurídica vigente;

a.4. El artículo 37: que establece que la ley es aplicable a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquiera dependencia estatal;

a.5. El artículo 138: relativo a los aspectos que se deben considerar antes de la apertura del periodo a pruebas en el procedimiento administrativo, en aras de garantizar la economía procesal;

a.6. El artículo 139: que guarda relación al término del periodo de prueba;

a.7. El artículo 140: que establece los medios probatorios;

a.8. El artículo 141: relativo al interrogatorio;

a.9. El artículo 142: que se refiere a la juramentación de los testigos;

a.10. El artículo 143: que determina la evaluación y la admisión de las pruebas;

a.11. El artículo 144 que establece la obligación de las partes y sus apoderados de colaborar en la práctica de las pruebas;

a.12. El artículo 145: que señala que las pruebas se apreciarán según la regla de la sana crítica;

a.13. El artículo 146: la exposición razonada de la decisión referente al examen de los elementos probatorios;

a.14. El artículo 147: que señala la práctica de las pruebas en la primera instancia;

a.15. El artículo 148: de los medios de prueba no previstos de manera especial en la Ley, siempre que aquellos no estén prohibidos o no afecten la moral o el orden público;

a.16. El artículo 149: que establece que el derecho de las partes de examinar los documentos que reposan en las oficinas públicas;

a.17. El artículo 150: que incumbe a las partes probar los hechos o los datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables;

a.18. El artículo 151: que señala no habrá reserva de la prueba; y

a.19. El artículo 152: que una vez concluida la etapa probatoria, los interesados podrán presentar sus alegaciones en un plazo común de cinco (5) días (Cfr. fojas 26 a 51 del expediente judicial);

B. Los artículos 141 (numeral 15) y 148 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, que señalan respectivamente, la prohibición a la autoridad nominadora y al superior jerárquico de despedir sin causa justificada a los servidores públicos en funciones a los que le falten dos (2) años para jubilarse; y la indicación en el sentido que la persecución de las faltas administrativas prescribe a los sesenta (60) días de entrar el superior jerárquico en conocimiento de la comisión de los actos señalados como causales de destitución directa (Cfr. fojas 52 y 53 del expediente judicial);

C. El artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, el cual establece que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esa ley, sólo podrán ser despedidos o destituidos de su puesto de trabajo por causa justificada previa autorización de los Juzgados Seccionales de Trabajo, o la Junta de Apelación de Carrera Administrativa, de acuerdo con los procedimientos correspondientes (Cfr. fojas 54,55 del expediente judicial); y

D. El artículo 32 de la Constitución Política de Panamá, el cual determina que nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria (Cfr. foja 55 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De la lectura del negocio jurídico en estudio, observamos que la pretensión del demandante está dirigida a obtener la declaratoria de nulidad, de la Resolución Administrativa OIRH 007 de 11 de enero de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, por medio de la cual se destituyó a **Luis Del Rosario Nieto Rodríguez** del cargo de Jefe de la Oficina de Catastro y Bienes Patrimoniales que ocupaba en dicha entidad (Cfr. fojas 64 y 65 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, **Luis Del Rosario Nieto Rodríguez** presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución 021 de 19 de enero de 2017, y notificado el día 23 de enero de 2017, agotando así la vía gubernativa (fojas 66 a 69 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, el 16 de marzo de 2017, el actor presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objetivo es que se declare nulo por ilegal el acto administrativo acusado, y en consecuencia se le reintegre al cargo o posición que desempeñaba en la entidad, así como el pago de los salarios dejados de percibir de su destitución hasta su restitución (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En primer lugar, debemos señalar que dentro de las disposiciones que se dicen infringidas, el recurrente ha incluido el artículo 32 de la Constitución Política de la República, sin tomar en consideración que **la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo no es competente para conocer sobre infracciones de normas propias del ámbito constitucional**; ya que en virtud de lo dispuesto por el artículo 97 del Código Judicial, al Tribunal colegiado sólo le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos, y conforme al numeral 1 del artículo 206 del Estatuto Fundamental y el artículo 86 del Código Judicial **es a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a quien le compete el control constitucional, motivo por el cual nos abstendremos de emitir criterio respecto de la supuesta violación de estas normas.**

Visto lo anterior debemos precisar que al sustentar el concepto del resto de las normas que aduce infringidas, el apoderado judicial de **Luis Del Rosario Nieto Rodríguez** manifiesta que su

representado gozaba de estabilidad laboral, pues era un servidor público adscrito a la Carrera Administrativa, aunado al hecho que se encontraba a dos (2) años para jubilarse (Cfr. fojas 30 y 31 del expediente judicial).

Añade, que a su juicio, la destitución del accionante violó los Principios del Debido Proceso, de la Legítima Defensa, de Presunción de Inocencia y del Contradictorio; ya que **Luis Del Rosario Nieto Rodríguez** había sido investigado anteriormente por los mismos hechos mediante el expediente No. DNPLAJ-154-2015, lo que conllevó a que fuera desvinculado y posteriormente reintegrado (Cfr. fojas 30 y 31 del expediente judicial).

Frente a los argumentos expuestos por el accionante, este Despacho procederá a analizar de manera conjunta los cargos de infracción formulados en contra de la Resolución Administrativa OIRH 007 de 11 de enero de 2017, advirtiendo que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por **Luis Del Rosario Nieto Rodríguez** con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

De las constancias procesales, se observa, que **Luis Del Rosario Nieto Rodríguez** al momento de su destitución, ocupaba el cargo de Jefe de la Oficina de Catastro y Bienes Patrimoniales, con salario mensual de mil balboas (B/.1,000.00) (Cfr. foja 65 del expediente judicial).

En este orden de ideas, indicamos que de acuerdo con la Resolución Administrativa OIRH 007 del 11 de enero de 2017, confirmatoria del acto original, la investigación realizada a **Luis Del Rosario Nieto Rodríguez** surge por las publicaciones del diario La Prensa, el 11 de noviembre de 2016, con el título "ANATI, EN OTRO LÍO DE TIERRAS EN COLÓN", las cuales fueron consideradas como pruebas dentro del proceso disciplinario y guardan relación con las averiguaciones iniciadas de oficio por la Dirección Nacional de Políticas Legales y Asesoría Política de esta institución. (Cfr. foja 66 del expediente judicial).

De igual forma podemos señalar que en el expediente de **Luis Del Rosario Nieto Rodríguez**, el cual reposa en el Departamento de Recursos Humanos de esa entidad, consta el escrito de descargos debidamente presentado y fundamentado por su representante legal, donde se le concedió

su derecho de contradictorio y defensa dentro de la presente causa, por lo que mal puede afirmar el apoderado judicial del accionante que se le violó el principio del Debido Proceso (Cfr. fojas 66 y 67 del expediente judicial).

Es importante señalar que **Luis Del Rosario Nieto Rodríguez**, al momento de la investigación, en su declaración, aceptó los hechos que le fueron endilgados, los cuales van en contra del Reglamento Interno y la Ley de Carrera Administrativa (Cfr. fojas 91 y 92 del expediente judicial).

Así mismo se colige del informe de conducta de 19 de junio de 2017, lo siguiente, en relación con la investigación llevada a cabo por la Oficina Institucional de Recursos Humanos:

“PRIMERO: Según el proceso Adjunto y contenido dentro del Expediente OIRH/004-2016, de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, referente a la publicación del diario La Prensa, diario de Circulación Nacional, con fechas del viernes 11 de noviembre de 2016, con el título “ANATI, EN OTRO LÍO DE TIERRAS EN COLÓN”, sobre si existe o no alguna Sanción en contra del funcionario LUIS NIETO con cédula No.2-81-848, somos del Criterio que sí se le debe aplicar la sanción disciplinaria correspondiente, ya que aceptó dentro de su declaración la forma cómo se daban los trámites de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo”.

SEGUNDO: Basándonos en los hechos acontecidos, le sugerimos a usted Señor Administrador General, **PROCEDER CON LA SANCIÓN** correspondiente en este caso, que es la **DESTITUCIÓN** del señor **LUIS NIETO**, con cédula No. 2-81-848, de la Dirección Regional de la Provincia de Veraguas, en base a nuestro Reglamento Interno artículo 103, numeral 6, de las Faltas de Máxima Graves, y por haber incurrido en la misma (Cfr. fojas 64, 90-91 del expediente judicial)”.

Producto de lo anotado por el Departamento de Recursos Humanos de la entidad demandada y luego de realizadas las diligencias pertinentes, la institución determinó que **Luis Del Rosario Nieto Rodríguez** incurrió en una falta de Máxima Gravedad que conlleva la destitución, tal como lo establece el artículo 96 (numeral 6) y el artículo 103 (numeral 6) del Reglamento Interno de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** que son del tenor siguiente:

“Artículo 96: Con el fin de garantizar la buena marcha de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, el logro de sus objetivos y el efectivo ejercicio de los derechos mencionados queda prohibido al servidor público:

6. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo.

...” (Cfr. foja 64 del expediente judicial).

“Artículo 103: DE LAS PROHIBICIONES: DE LAS TIPIFICACIONES DE LAS FALTAS: Para determinar las conductas que constituyan faltas administrativas se aplicaran los criterios del cuadro siguiente para orientar la calificación de la gravedad de las faltas así como la sanción que le corresponda:

...

“FALTA DE MÁXIMA GRAVEDAD”

| | |
|---|--------------------|
| NATURALEZA DE LA Falta | PRIMERA VEZ |
| 6. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo. | Destitución |

En virtud de lo anterior, la Oficina Institucional de Recursos Humanos recomendó al Administrador General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** que se le aplicara la sanción correspondiente a **Luis Del Rosario Nieto Rodríguez**, por lo que se emitió la Resolución 007 de 11 de enero de 2017, por medio de la cual se destituye al accionante del cargo que ocupaba en dicha entidad.

Sobre este punto, este Despacho estima pertinente recalcar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de 24 de julio de 2015, que a continuación se transcribe:

“Resumido el recorrido procesal de la presente causa, revisado y analizado el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido **la garantía de la motivación del acto administrativo**, infringiéndose así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de **que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento**, pues:

1. Omite motivar **por qué se le aplica una causa disciplinaria** al señor..., estableciendo los motivos de hecho y de derecho, que llevaron a la Administración a tomar la decisión de destituirlo, luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observaran las garantías procesales que le amparan.
2. Omite hacer una explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en caso de oportunidad y conveniencia y;

3. Obvia señalar los **motivos fácticos-jurídicos que apoyan la decisión.**
(Lo resaltado es nuestro).

Al efectuar un juicio valorativo de lo anterior, cabe advertir que en el caso bajo análisis **se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley**, puesto que en el considerando y en **la parte resolutive 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 de Luis Del Rosario Nieto Rodríguez equivale a la sanción impuesta por la entidad, producto de la falta acreditada dentro del proceso disciplinario que se le siguió, y dentro del cual se le respetaron todas sus garantías procesales, tal como consta en el expediente administrativo.**

Lo anteriormente expresado, nos permite establecer que los cargos de infracción que aduce **Luis Del Rosario Nieto Rodríguez**, carecen de sustento jurídico y deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Por otra parte, resulta importante resaltar que mediante la Resolución OIRH 182 de 6 de mayo de 2015, la entidad demandada había destituido a **Luis Del Rosario Nieto Rodríguez**, señalando que el cargo que ocupaba era de libre nombramiento y remoción; sin embargo, tal medida fue revocada por medio de la Resolución 199 de 25 de mayo de 2015 y se ordenó el reintegro del actor (Cfr. fojas 70 a 73 del expediente judicial).

En tal sentido, la Resolución OIRH 007 de 11 de enero de 2017, mediante la cual se resolvió destituir al accionante tuvo como fundamento la investigación efectuada por la Oficina de Recursos Humanos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, a la cual nos hemos referido en los párrafos que anteceden, es decir que no se trata de dos situaciones distintas, por lo que no se ha dado el doble juzgamiento como afirma el abogado del actor.

En la acción que ocupa nuestra atención, en cuanto al reclamo que hace el accionante 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 **Luis Del Rosario Nieto Rodríguez**, 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, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad **respecto al pago de salarios caídos** a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, **deben ser viables jurídicamente**, es decir que **corresponde dicho pago en los casos que la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

Finalmente, de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL**, la **Resolución OIRH 007 de 11 de enero de 2017**, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras ni su acto confirmatorio** y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

IV. **Derecho.** No se acepta el invocado por el actor.

V. **Pruebas:** Se aduce como prueba documental la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso que reposa en la institución demandada.

Del Señor Magistrado Presidente,


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Expediente 153-17