

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 443

Panamá, 2 de mayo de 2019

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

El Licenciado Adolfo Garibaldi, actuando en nombre y representación, de **Kathiana Lorena Ulloa Reyes**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución OIRH 133 de 22 de mayo de 2018, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

**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 a la actora en lo que respecta a su pretensión.

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

**I. Antecedentes.**

De la lectura del negocio jurídico en estudio, observamos que la pretensión de la demandante está dirigida a obtener la declaratoria de nulidad, de la Resolución Administrativa OIRH 133 de 22 de mayo de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, por medio de la cual se destituyó a **Kathiana Lorena Ulloa Reyes** del cargo de Soporte Técnico (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, **Kathiana Lorena Ulloa Reyes** presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución 141 de 5 de junio de 2018, y notificado el día 1 de agosto de 2018, agotando así la vía gubernativa

Producto de la situación expuesta, el 27 de septiembre de 2018, el apoderado de la actora presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objetivo es que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada, 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. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

Visto lo anterior, debemos precisar que al sustentar el concepto de las normas que aduce infringidas, el apoderado judicial de **Kathiana Lorena Ulloa Reyes** manifiesta que a su representada no se le podía aplicar la destitución directa en virtud que no existía reincidencia alguna. Añade además que la "Sustracción de la institución sin previa autorización de documentos, materiales y/o equipo de trabajo", hecho que realizó su mandante, no se encuentra tipificado para que se procediera con la destitución (Cfr. fojas 9 a 11 del expediente judicial).

Agrega, que a su juicio, a **Kathiana Lorena Ulloa Reyes** se le debió aplicar la suspensión de dos (2) días y no la destitución (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

## II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.

En esta ocasión reiteramos lo manifestado en la **Vista 2000 de 26 de diciembre de 2018**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la recurrente ya que una vez examinada la solicitud realizada por **Kathiana Lorena Ulloa Reyes**, en la que fundamenta su pretensión, este Despacho considera que la misma debe ser desestimada por el Tribunal, por las razones de hecho y de Derecho que expondremos a continuación.

De las constancias procesales, se observa, que **Kathiana Lorena Ulloa Reyes** al momento de su destitución, ocupaba el cargo de Soporte Técnico, con salario mensual de mil quinientos balboas (B/.1,500.00) (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

En este orden de ideas, resulta pertinente **destacar** que de acuerdo con el informe de investigación de 21 de mayo de 2018, realizado por la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la entidad demandada a **Kathiana Lorena Ulloa Reyes**, resolvió:

"PRIMERO: Sobre la funcionaria **Kathiana Ulloa**, quien funge como Soporte con la posición 8125, **RECOMENDAMOS PROCEDER A DESTITUIR**, por haberse demostrado que incurrió en la falta No. 11

ilegítimamente de materiales, equipos o valores de propiedad del Estado' de nuestro Reglamento Interno, es decir Apropiarse de una computadora tipo laptop sin la autorización correspondiente y manteniéndola en su custodia durante su período de vacaciones..." (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

Es importante **reiterar** que **Kathiana Lorena Ulloa Reyes**, 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. foja 22 del expediente judicial).

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

**"... En consulta con el Licdo. Rodolfo Estrada, nuestro enlace del Ministerio de Economía y Finanzas nos indicó que como es de saberse, los bienes del Estado no pueden salir de la Institución sin la debida autorización por escrito del superior inmediato del funcionario. Además nos indicó que un funcionario en el período de vacaciones solamente puede tener acceso al bien del Estado si la oficina de recursos humanos tiene su conocimiento y le autoriza.**

**En referencia en el acta de entrega de equipos, adjunta en el punto 5, está claro que el funcionario no puede sacar el bien de la institución sin la debida autorización escrita del jefe del departamento...**

Se adjuntó copia del acta de entrega de equipo con fecha de 12 de abril de 2018, a la funcionaria Katiana Ulloa.

Que dentro de los (sic) Actas de Entregas de la Unidad de Bienes Patrimoniales, en su punto 5 se deja establecido lo siguiente:

5. El funcionario responsable receipto del (los) bienes en el sitio o sitios donde deba permanecer u operar de acuerdo con la naturaleza y el servicio del cual está destinado. Ningún bien del Estado podrá salir de la institución sin antes llenar el Acta de entrada y salida con la debida aprobación del jefe del departamento.

En esta investigación, no existió autorización para sacar una computadora tipo laptop a favor de la funcionaria KATHIANA ULLOA y mucho menos durante su período de vacaciones." (Lo resaltado es de la institución demandada) (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

De lo anterior, es importante **insistir** que 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 **Kathiana Lorena Ulloa Reyes** incurrió en una falta de Máxima de 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: DE LAS PROHIBICIONES:** 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:

...

15. 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 33 del expediente judicial).

**“Artículo 103: DE LA TIPIFICACIÓN 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
11. Apropiarse ilegítimamente de de materiales, equipos o valores de propiedad del Estado.	Destitución

En virtud de lo anterior, vale la pena **acotar** que 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 **Kathiana Lorena Ulloa Reyes**, por lo que se emitió la Resolución OIRH 133 de 22 de mayo de 2018, por medio de la cual se destituye al accionante del cargo que ocupaba en dicha entidad.

Sobre este punto, este Despacho estima pertinente **resaltar** 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, debemos **reiterar** 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 Kathiana Lorena Ulloa Reyes 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 Kathiana Lorena Ulloa Reyes, carecen de sustento jurídico y deben ser desestimados por la Sala Tercera.

En la acción que ocupa nuestra atención, en cuanto al reclamo que hace la accionante sobre el pago de los salarios caídos, este Despacho estima importante **resaltar** que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de Kathiana Lorena Ulloa Reyes, 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 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).

### III. Actividad Probatoria.

En el proceso en estudio, el Tribunal expidió el Auto 119 de 29 de marzo de 2019, en el que se admitieron a favor de la demandante, entre otros, los siguientes documentos públicos: copia autenticada del Acta de Toma de Posesión de **Kathiana Lorena Ulloa Reyes** y la copia autenticada del Informe de investigación de la Oficina Institucional de Recursos Humanos (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

De igual forma, el Tribunal **admitió como prueba documental aducida por la parte actora y la Procuraduría de la Administración**, la copia autenticada del expediente administrativo de la señora **Kathiana Lorena Ulloa Reyes** (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

La Sala Tercera, a través del Oficio 720 de 9 de abril de 2019, solicitó la copia autenticada del expediente administrativo de **Ulloa Reyes** a la entidad demandada, la cual a la fecha de presentación de estos alegatos no había sido remitida (Cfr. foja 55 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Kathiana Lorena Ulloa Reyes como sustento de su pretensión, ni desvirtúan la presunción de legalidad del acto acusado**, de ahí que este Despacho estima que la actora no asumió en forma correcta **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



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.**

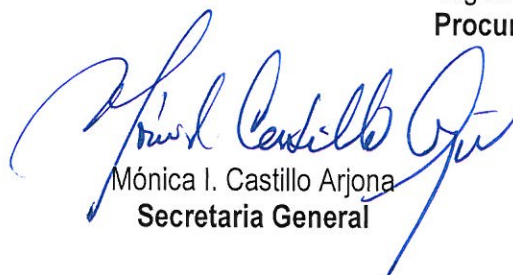
Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. 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 la recurrente cumpla con la 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 **Kathiana Lorena Ulloa Reyes**; esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución OIRH 133 de 22 de mayo de 2018, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.**

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General