

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1255

Panamá, 2 de octubre de 2018

Proceso Contencioso Administrativo
de Nulidad.

Alegato de Conclusión
(Concepto de la Procuraduría de la
Administración).

El Licenciado Erick Alberto Sánchez Pineda, actuando en representación de **Jony Enrique González Moreno**, solicita que se declaren nula, por ilegal, la Resolución 4-1160 de 7 de julio de 2004, dictada por la **Directora Nacional de la Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**.

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, cuya finalidad es que se declare nula, por ilegal, la Resolución 4-1160 de 7 de julio de 2004, dictada por la anterior **Directora Nacional de la Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, a través de la cual se adjudicó definitivamente a título oneroso a Emérito Guerra; una (1) parcela de terreno estatal patrimonial, ubicada en el Corregimiento Cabecera, Distrito de Barú, Provincia de Chiriquí.

En tal contexto, en nuestra Vista número **640 de 24 de mayo de 2018**, a través de la cual teníamos que emitir nuestro concepto en relación con la demanda contencioso administrativa de nulidad en estudio, tuvimos que señalar que debido al escaso caudal probatorio aportado por la recurrente, a fin de verificar la certeza de sus alegaciones, nuestra opinión quedaría supeditada a los elementos de convicción que fueran aportados en la etapa probatoria.

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

I. Antecedentes.

De las constancias procesales, este Despacho observa que el proceso en cuestión inicia con la solicitud de adjudicación que el día 29 de octubre de 1996, realizara el señor **Jony Enrique González Moreno**, con cédula de identidad 4-701-242, a título oneroso sobre un globo de terreno, de una superficie aproximada de 10 Has+2225.m2, ubicada en Agua Buena, corregimiento Barú Cabecera, distrito de Barú, provincia de Chiriquí. Dicha solicitud provocó la apertura del expediente que se identificó con el número 4-0752 de 29 de octubre de 1996 (Cfr. foja 1 del expediente administrativo).

En relación con lo anterior, el señor Emérito Guerra, con cédula de identidad 4-77-308, presentó una queja formal en contra de Jony E. González, visible a foja 5 del expediente administrativo, señalando lo siguiente:

“...
 Primero: Le presté 6,000.00 al papá y él me dio en respaldo este terreno.
 Segundo: Tengo 6 años de estar cultivando la tierra.
 ...
 Pruebas: (detalle) Tiene los documentos y pruebas con testigo cuando me entregó la tierra en pago.
 ...”

De igual manera, consta también en el expediente administrativo un documento que contempla un acuerdo entre las partes, Enrique Javier González (deudor) y Emérito Guerra (acreedor), el cual, entre otras cosas señala lo siguiente: “... es convenido entre las partes que en el caso de que el señor Enrique Javier González Guerra no de (sic) cumplimiento en la fecha indicada de la suma que adeuda al señor Emérito Guerra, hará entrega del lote de terreno que pone como garantía en el presente documento...” (Cfr. foja 75 del expediente administrativo).

Con relación a la queja presentada por Emérito Guerra, el apoderado judicial de **Jony E. González Moreno**, presentó su **oposición a la queja** presentada por Emérito Guerra (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente administrativo).

En igual sentido, consta diligencia de Avenimiento en la que cada una de las partes expuso sus hechos sin lograr acuerdo alguno (Cfr. fojas 12 a 14 del expediente administrativo).

Posteriormente, **Jony E. González M.**, otorgó poder especial al Licenciado Carlos Herrera, quien en ejercicio del mismo señaló que no era posible que se privara a su cliente de tramitar su solicitud de adjudicación ya que la controversia se centra en una obligación de tipo civil. Asimismo, aportó en calidad de pruebas copias de la demanda ordinaria de mayor cuantía promovida por Emérito Guerra contra Enrique Javier González G., en relación al compromiso amigable suscrito entre éstos, el 29 de febrero de 1996, ante la Alcaldía Municipal de Barú (Cfr. fojas 28 y 29 del expediente administrativo).

Por su parte, Emérito Guerra otorgó poder al Licenciado Carlos A. Espinoza Mitre, quien luego sustituye el poder a favor del Licenciado Ángel Toribio (Cfr. fojas 40 y 76 del expediente administrativo).

De igual manera, consta dentro del expediente administrativo las declaraciones testimoniales de Erasmo Valdés G., Enrique Saldaña M., Ricardo Efraín Ortega, Alcibiades Chavarría y Germán Santamaría (Cfr. fojas 47 a 51 del expediente administrativo).

En igual sentido, se dio una diligencia de inspección ocular en la cual se determinó que el terreno en conflicto se encontraba activo en la ganadería, el cual estaba cercado a cuatro cuerdas de alambre de púas, con árboles maderables; trabajos realizados por **Emérito Guerra** (Cfr. foja 53 del expediente administrativo).

Con posterioridad, mediante la Resolución D.N. 127-00 de 25 de abril de 2000, la Dirección de Reforma Agraria reconoció derechos posesorios a favor de Emérito Guerra (Cfr. fojas 85 a 89 del expediente administrativo).

Luego de evaluados todos los elementos probatorios y de practicadas y evacuadas todas las pruebas, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante la Resolución ALP-050-R.A-2000 de 18 de octubre de 2000, resolvió mantener en todas sus partes la Resolución D-N-127-00 de fecha de 25 de abril de 2000, expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (Cfr. fojas 152 y 153 del expediente administrativo).

Posteriormente, la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por conducto del funcionario sustanciador, a través de la Resolución D.N. 4-1160 de 7

de julio de 2004, dispuso la adjudicación definitiva a título oneroso, de una parcela de terreno estatal patrimonial, ubicada en el corregimiento Cabecera, distrito de Barú, provincia de Chiriquí a nombre del señor **Emérito Guerra** (Cfr. fojas 249 a 251 del expediente administrativo).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El 30 de agosto de 2016, el Licenciado Erick Alberto Sánchez Pineda, actuando en nombre y representación de **Jony Enrique González Moreno**, interpone una demanda contencioso administrativa de nulidad y en la misma expresa que mediante la resolución objeto de reparo, se adjudicó definitivamente a título oneroso a Emérito Guerra; una (1) parcela de terreno estatal patrimonial, ubicada en el corregimiento Cabecera, distrito de Barú, provincia de Chiriquí, con una superficie de diez hectáreas con cinco mil cuatrocientos veinticuatro metros cuadrados y veintitrés decímetros cuadrados (10 HÁS+5424.23M2), comprendida de los linderos generales descritos en el Plano Número 402-01-18217 del 4 de julio de 2003, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (Cfr. fojas 249 a 251 del expediente administrativo).

Sobre esa línea, también señala que con la expedición de dicha resolución se infringió el artículo 53 de la Ley 37 de 1962, conforme fue modificado por el artículo 3 de la Ley 68 de 2001; porque se dictó a favor de **Emérito Guerra** la adjudicación sin que éste cumpliera con el segundo y tercer requisito de la norma, es decir, tener la posesión del bien y cumplir la función social de la propiedad. Igualmente señala que dicha decisión se fundamentó en la foja 227 del expediente administrativo, **en el cual consta una acta de inspección ocular de adjudicación en la cual se reflejó que Jony González mantenía trabajadores en la propiedad, que el noventa y cinco (95%) de la misma la mantenía para la ganadería y pastos mejorados y cinco (5%) en caña de azúcar; por lo que se asumió que el mismo cumplía con la función social de la tierra** (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En igual sentido, agrega que cuando la Directora Nacional de Reforma Agraria dictó la Resolución D.N.4-1160 de 7 de julio de 2004, lo hizo desconociendo que los colindantes del lote adjudicado en mención, no firmaron las hojas de colindancias, lo que según el demandante, revela

que debía existir algún motivo para que más de cinco (5) personas no colaboraran con el proceso (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Con relación a lo anterior, el demandante indica que con la expedición de dicha resolución también se infringió el artículo 133 de la Ley 37 de 1962, conforme fue modificado por el artículo 1 del Decreto de Gabinete 113 de 7 de mayo de 1970, **señalando que la Directora Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario omitió el trámite por medio del cual se formalizaron dos oposiciones a título de propiedad y el funcionario sustanciador de la provincia de Chiriquí en ningún momento remitió el expediente administrativo a la esfera ordinaria para debatir el litigio mediante el Proceso Ordinario de Oposición a Título, sino que más bien tramitó administrativamente la controversia y remitió al Director Nacional de Reforma Agraria, el proceso y éste emitió la Resolución D.N.127-00 del 25 de abril de 2000, en la cual reconoció derechos posesorios a Emérito Guerra** (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Por su parte, el señor Emérito Guerra, a través de la representación de su apoderado judicial, se opone al proceso en estudio, argumentando que el hoy demandante, utilizando diversos tipos de estrategias logró ocupar el globo de terreno, que era de su propiedad.

De igual manera, agrega que **las supuestas disposiciones legales violadas no son ciertas, puesto que en el proceso de oposición a título demostró que era él quien poseía en 1996 el terreno invadido por Jony González y que, además, era quien le daba función social hasta el año 2000, en la cual éste irrumpe en dicho terreno** (Cfr. fojas 50 y 51 del expediente judicial).

Conocidos los argumentos de una y otra parte, corresponde ahora a este Despacho emitir su consideración en relación al proceso que ocupa nuestra atención, no sin antes realizar las siguientes reflexiones.

Después de analizar los argumentos en los que el recurrente fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales, este Despacho observó que **las pruebas incorporadas hasta ese momento**, entre éstas, la supuesta copia de todo el proceso de adjudicación iniciado por Jony González Moreno y que concluyó con el trámite de adjudicación de la

misma; la copia autenticada de la Sentencia de Amparo de Garantías Constitucionales promovido por Jony González en contra de la Resolución de Lanzamiento dictada por la Gobernación de la Provincia de Chiriquí; la copia con sello fresco de la Alcaldía de Barú del Oficio 04-2015 de 5 de enero de 2016, de la Gobernación de la Provincia de Chiriquí, por medio de la cual se remite proceso de lanzamiento por intruso promovido por Emérito Guerra en contra de Jony González; la copia con sello fresco de la Alcaldía de Barú de la Resolución 31-2005 de 9 de agosto de 2005, dictada dentro del Proceso de Lanzamiento por intruso promovido por Emérito Guerra vs Jony González, no son suficientes para **determinar de manera clara y objetiva** si, en efecto, al emitir el acto acusado, la entidad demandada, infringió las disposiciones que se aducen en la demanda (Cfr. fojas 5 a 8 del expediente judicial).

En virtud de lo antes expuesto, este Despacho tomó la decisión de acogerse a la etapa probatoria a fin de recopilar mayores elementos que nos permitieran un análisis más preciso de los hechos.

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, se observa que a través del **Auto de Pruebas 291 de 17 de septiembre de 2018**, se admitieron como pruebas, los siguientes documentos: la copia autenticada del proceso de adjudicación iniciado por Jony González; la copia autenticada de la Sentencia del Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial de 15 de febrero de 2016 que en su parte resolutive "...concede la acción de amparo de garantías constitucionales interpuesta por el Licenciado Erick Alberto Sánchez en representación de Jony Enrique González Moreno, en contra del Gobernador de la provincia de Chiriquí..." (Cfr. fojas 9 y 11 a 16 del expediente judicial).

Tomando en cuenta las pruebas aportadas, nos corresponde hacer una valoración jurídica de los hechos acontecidos y las normas aplicables a la emisión del acto administrativo impugnado, con la finalidad de establecer si en efecto se vulneró o no la normas señalada por el demandante, a saber, Los artículos 53 y 133 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 del Código Agrario, (vigente al momento en que se dieron los hechos).

Por otra parte, **vale la pena indicar que no fueron admitidos**, los siguientes documentos: la Nota 04-2015 de 5 de enero de 2016 de la Gobernación de la Provincia de Chiriquí; la Resolución 31-2005 de 9 de agosto de 2005, proferida por el Alcalde Municipal de Barú. Así como **tampoco se admitió la prueba de inspección ocular** propuesta por el recurrente (Cfr. fojas 17 a 24 del expediente judicial).

Tal y como ha sido reconocido, tanto doctrinal como jurisprudencialmente, los actos administrativos se encuentran revestidos de una presunción de legalidad, la cual, si bien no es absoluta, requiere, a fin que sea dejada sin efecto, de medios probatorios que justifiquen dejar de lado dicha situación jurídica, para entonces realizar un examen que derive, en la confirmación de su legalidad, o por el contrario, en un pronunciamiento a través del cual éstos sean calificados de nulo, por ilegales.

De las constancias procesales, se desprende lo hasta ahora expuesto denota, **que no reposa en el expediente judicial documentación que sustente a cabalidad** la causa de pedir o el supuesto mejor derecho que alega tener el actor en relación al lote de terreno objeto de controversia.

En esa misma línea vale destacar que pese a lo ya señalado, **las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar lo señalado por la actor en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que 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).

En virtud de los planteamientos expuestos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 4-1160 de 7 de julio de 2004, expedida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General

Expediente 560-17