

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 227

Panamá, 31 de enero de 2024

Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena  
Jurisdicción.

Alegatos de conclusión.

Expediente 263602021.

El Licenciado Jaime Alberto Jácome De la Guardia, quien actúa en nombre y representación de la sociedad Laguada, Corp., solicita que se declaren nulos, por ilegales, los puntos dos y tres de la parte resolutive del Proveído 076 de 31 de agosto de 2020, y se declare la nulidad de la Providencia 22 de 31 de agosto de 2020, ambos emitidos por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, y para que se hagan otras declaraciones.

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 de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita 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 sociedad Laguada, Corp., en lo que respecta a su pretensión.

I. Antecedentes.

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el acto objeto de controversia es el Proveído 076 de 31 de agosto de 2020 (puntos dos y tres de la parte resolutive) y la Providencia 022 de 31 de agosto de 2020, por cuyo conducto la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, resolvió admitir y conceder la oposición presentada por el Magister Reynaldo Medina Londoño, actuando en su

condición de apoderado judicial de la Cooperativa de Pesca Virgen Del Carmen, de la solicitud de titulación del globo de terreno de 2,586.21 m, ubicado en la comunidad de Farallón, Corregimiento de Río Hato, Distrito de Antón, Provincia de Coclé (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial y fojas 38 y 46 del antecedente aportado por la actora con la demanda).

Como apuntamos en su momento, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción endilgados, la demandante manifestó, en lo medular, que la entidad demandada al emitir los actos acusados vulneraron los **artículos 52 (numeral 4), 89 y 91 (numerales 1 y 5) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, en la medida que los mismos son resoluciones de mero trámite, que adolecen de la debida notificación personal a su representada, y ordenan continuar con la solicitud de titulación de la **Cooperativa de Pesca Virgen Del Carmen**, así como el cierre/archivo del expediente contentivo de la petición formulada por la sociedad **Laguadela, Corp.**, sin considerar la porción cedida a ésta última (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

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

Tal como señalamos en la Vista Número 1976 de 09 de noviembre de 2023, contentiva de nuestra contestación de demanda, de la lectura del informe explicativo de conducta rendido por la entidad demandada, se advierte que la causa objeto de análisis tiene su génesis en una solicitud de compra a la Nación de un globo de terreno de 6,836.80 m<sup>2</sup>, promovida por la **Cooperativa de Pesca Virgen Del Carmen**, que se encontraba intervenida administrativamente por el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, en adelante IPACOOOP, razón por la cual designó un Interventor, quien posteriormente, sin contar con autorización de la Dirección Ejecutiva de la referida institución autónoma, celebró un acuerdo con la sociedad **Laguadela, Corp.**, y le cedió una superficie de 2,586.21 m<sup>2</sup>, petición que fue acogida por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras** mediante el Proveído 22 de 24 de abril de 2019 (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

Justo como puntualizamos, el IPACCOOP designó una nueva Interventora para la **Cooperativa de Pesca Virgen Del Carmen**, quien a través de su apoderado judicial, presentó un incidente de oposición a la adjudicación realizada a favor de la sociedad **Laguadela, Corp.**, toda vez que quien en su momento fuera designado por la Dirección Ejecutiva como Interventor, celebró un acuerdo de voluntades con la hoy demandante, bajo el argumento, y cito: *"...que no se contaba con los suficientes recursos económicos para seguir con el trámite de titulación y que al producirse la cesión, la sociedad LAGUADELA CORP. Apoyaría con recursos y servicios a la Cooperativa"*, situación que resultaba paradójica habida cuenta que la parte actora, según expone la entidad autónoma en su escrito, había promovido una oposición a la solicitud de compra propuesta por la cooperativa; y máxime, cuando el artículo 63 del Decreto Ejecutivo 137 de 5 de noviembre de 2001, que reglamenta la Ley 17 de 1 de mayo de 1997, establece que: *"Todas las acciones del Interventor, deben ser coordinadas previamente con la Dirección Ejecutiva del Panameño Autónomo Cooperativo"*, situación que no se había cumplido, puesto que en los archivos de la institución no constaba documento a través del cual se le hubiera otorgado autorización al anterior supervisor para realizar dicha cesión (Cfr. fojas 234-235 del antecedente aportado por la actora con la demanda).

Como subrayamos en su momento, la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras** admite la oposición presentada por el abogado de la Interventora designada para la **Cooperativa de Pesca Virgen Del Carmen**, a través el Proveído 076 de 31 de agosto de 2020, objeto de impugnación, resolución que de acuerdo a la doctrina jurídica en el Derecho Administrativo se conceptualiza como un acto de mero trámite, que no requiere de una notificación o comunicación, ya que no decide nada incidental dentro del proceso, a diferencia de una decisión en firme que adquiere la categoría de un acto definitivo, como lo es la Providencia 022 de 31 de agosto de 2020, que de acuerdo a lo manifestado por la entidad demandada en su informe explicativo de

conducta, le fue notificada a la sociedad **Laguadela, Corp.**; sin embargo, éste se negó a firmar, de ahí que el funcionario procedió a levantar un informe secretarial, a través del cual hizo constar dicha situación (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial y foja 110 del antecedente aportado por la actora con la demanda).

Frente a dicha situación, este Despacho aprovecha esta oportunidad procesal para resaltar que conforme a las piezas procesales que conforman el expediente judicial, se colige que al tenor de los **artículos 987 y 1126 del Código Judicial**, y el **artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (numerales 92, 93 y 94)**, la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras** emitió los actos objeto de reparo, a través de los cuales admitió y concedió la oposición presentada por el apoderado legal de la Interventora designada para la **Cooperativa de Pesca Virgen Del Carmen** en contra de la gestión de titulación a favor de la sociedad **Laguadela, Corp.**, con el fin de reestablecer el curso del proceso administrativo, puesto que, tal como se expresa en la parte motiva de dichas resoluciones, en los archivos de la Dirección Ejecutivo no existía aval o visto bueno otorgado al antiguo Interventor para realizar el acuerdo de cesión.

### **III. Actividad probatoria.**

Respecto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la escasa efectividad de los medios ensayados por la demandante, para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta sus acciones contenciosas administrativas de plena jurisdicción.

En efecto, el Magistrado Ponente emitió el Auto de Pruebas 639 de veintiocho (28) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), por medio del cual admitió como pruebas documentales aquellas aportadas y aducidas por la recurrente con su demanda, así como la copia autenticada del expediente administrativo, aducido por éste Despacho (Cfr. fojas 106-109 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, para este Despacho es claro que las pruebas admitidas a favor de la sociedad **Laguadela, Corp.**, no logran demostrar su reclamación; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona, a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión, deber al que se refirió la Sala Tercera en la **Resolución de trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, señaló en torno a este tema lo que a seguidas se copia:

**“De las normas supra citadas se colige, sin mayor reparo, que en el caso bajo estudio no se ha dado ninguna de las infracciones alegadas por la actora, más aun si obvió aportar al proceso cualquier medio de convicción que sirviera para desvirtuar el contenido de los actos administrativos impugnados, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial...**

Al efecto, la Sala debe manifestar que **en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de ‘presunción de legalidad’ de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente** (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

**‘La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.**

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. **La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico.**’ (DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).

Como quiera que la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debe aportar al proceso las pruebas de los hechos que alega y, como en el presente caso..., no logró acreditar la supuesta violación de los principio de estricta legalidad y del debido proceso legal.

...” (Lo resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes citado, se infiere que las partes son las que deben probar las consideraciones que le sean favorables, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del infolio resulta insuficiente para poder acreditar los argumentos en los que se fundamentan la recurrente.

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; por motivo el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO SON ILEGALES** los puntos dos y tres de la parte resolutive del Proveído 076 de 31 de agosto de 2020, y la Providencia 22 de 31 de agosto de 2020, ambos emitidos por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras** y, consecuencia, se denieguen las demás pretensiones de la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Uriola de Ardila  
Secretaría General