

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 291

Panamá, 13 de marzo de 2018

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegato de conclusión.

El Licenciado Naser Badr Ybara, actuando en representación de **Badr Dar Ybara**, solicita se declare nula, por ilegal, la negativa tácita del silencio administrativo en que supuestamente incurrió el **Ministerio de Gobierno**, al no dar respuesta a las peticiones realizadas en el memorial de fecha 30 de junio de 2016 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 en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

Tal como lo expresamos en nuestro escrito de contestación de la demanda, no le asiste la razón a **Badr Dar Ybara**; en lo que respecta a su pretensión, dirigida para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita del silencio administrativo en la que supuestamente incurrió el **Ministerio de Gobierno**, al no dar respuesta a las peticiones realizadas en el memorial de fecha 30 de junio de 2016.

En esa oportunidad, este Despacho se opuso a los cargos de ilegalidad explicados en la acción que nos ocupa; ya que, contrario a lo planteado por el demandante las actuaciones del **Ministerio de Gobierno**, se realizaron conforme a derecho.

Sobre el particular, esta Procuraduría de la Administración reitera su criterio, orientado a señalar que no compartimos los argumentos vertidos por el apoderado judicial del actor, respecto a los cargos de infracción, puesto que de la lectura del expediente judicial se observa que mediante el Decreto Ejecutivo 74 de 25 de febrero de 2014, se ordenó la expropiación de las fincas 17636 y 16885, propiedad de Erasmo Reyes Quintero, tal como se observa en las copias notariadas de las certificaciones 541111 y 541113 emitidas por el Registro Público de Panamá; las cuales resultaron afectadas por la construcción del proyecto denominado Fase III del Estudio, Diseño y Construcción de la Obra Civil para las paradas del nuevo sistema de transporte masivo de pasajeros del área metropolitana, paradas Metro Bus, según el Proyecto 57126 del Programa de Ayuda Nacional (PAN), a favor de la nación por motivos de interés social urgente (Cfr. fojas 15-16 y 23-25 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, se advierte que una vez emitido el decreto referido en el párrafo anterior, el Estado desistió de la intención de crear un patio de buses junto a la parada, razón por la cual resultaba no viable afectar el total de la finca cuya expropiación fue ordenada mediante dicho decreto; siendo así, se dictó el Decreto Ejecutivo 278 de 26 de junio de 2014, el cual modificó el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 74 de 25 de febrero de 2014, en el sentido de ordenar la expropiación parcial por motivos de interés social urgente, a fin que solamente se vea afectada el área de las fincas que resulte necesaria para la creación de dicha zona paga, quedando, por consiguiente, desafectada de la expropiación ordenada el resto de dichas propiedades (Cfr. fojas 26-31 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, cabe señalar que en el expediente judicial consta **la Escritura Pública 2917 de 13 de febrero de 2014**, emitida por la Notaría Segunda de Circuito de Panamá, en la cual Berta Marina Rodríguez de Quintero manifiesta **ceder sus derechos hereditarios** sobre los bienes de su difunto

esposo Erasmo Reyes Quintero (q.e.p.d.), a favor de **Badr Dar Ybara**; y se obligan al cumplimiento de las cláusulas del **Contrato Privado de Promesa de Compraventa de Derechos Hereditarios suscrito desde el 13 de noviembre de 2012** (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial).

De igual forma, debemos recordar que mediante el **Auto 1840/355-13 de 17 de septiembre de 2014**, emitido por Juzgado Cuarto de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá, se **declaró a Berta Marina Rodríguez de Quintero, heredera legítima de Erasmo Reyes Quintero (q.e.p.d.), y se aprueba el Contrato de Cesión de Derechos Hereditarios** contenidos en la Escritura Pública 2917 de 13 de febrero de 2014, emitida por la Notaría Segunda de Circuito de Panamá, cuyo objeto es el **cumplimiento del Contrato Privado de Promesa de Compraventa de Derechos Hereditarios suscrito desde el 13 de noviembre de 2012** (Cfr. fojas 32-34 del expediente judicial).

Así, es importante aclarar que el Auto 1840/355-13 de 17 de septiembre de 2014, referido en el párrafo anterior, **se notificó mediante el Edicto 1397, fijado el 25 de septiembre de 2014 y desfijado el 2 de octubre de 2014**, quedando ejecutoriado y en firme en ese momento, es decir, que **los derechos que Badr Dar Ybara indica que posee deben entenderse legitimados a partir del 2 de octubre 2014, cuando surten efectos jurídicos** (Cfr. fojas 35-36 del expediente judicial).

Del análisis de los hechos expuestos y luego de examinar la solicitud de **Badr Dar Ybara**, este **Despacho reitera que la misma debe ser desestimada por el Tribunal**, por las razones de hecho y de Derecho que reiteramos a continuación.

Sobre el particular, tenemos a bien insistir en que **la vulneración afirmada por el actor, a saber, del artículo 3 de la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946, no resulta viable y carece de sustento; puesto que el demandante pretende**

convertir a la Sala Tercera en una tercera instancia con la finalidad que ésta se pronuncie sobre hechos que fueron discutidos y decididos en la vía administrativa; cuando el objeto del caso que ocupa nuestra atención es el silencio administrativo en que supuestamente incurrió la entidad demandada al no contestar en tiempo oportuno la solicitud de revocatoria promovida por **Badr Dar Ybara**.

Así, debemos advertir que **la negativa tácita del silencio administrativo en que supuestamente incurrió el Ministerio de Gobierno, de ninguna manera vulnera el artículo 3 de la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946; ya que el caso bajo análisis versa sobre la petición de la revocatoria de un acto en firme que afecta derechos de terceros, y no sobre el procedimiento de expropiación regulado en la norma invocada como infringida.**

Del informe de conducta emitido por el Ministerio de Gobierno, el demandante, como ya hemos mencionado, pretende la revocatoria de un acto administrativo en firme, sin embargo, **éste no encausó las vulneraciones que afirma se produjeron con la emisión del decreto impugnado, en ninguna de las causales legales exclusivas que establece la norma para estas acciones, veamos:**

“...Por otra parte, la solicitud de revocatoria de la expropiación no cumplía los supuestos legales mínimos que para la revocatoria de los actos administrativos establece el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, en los siguientes términos:

*‘Las entidades públicas **solamente** podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:*

- 1. Si fuese emitida sin competencia para ello;*
- 2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;*
- 3. Si el afectado consciente en la revocatoria;*

4. Cuando así lo disponga una norma especial.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

*La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo, **no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla fundado en causa legal**, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho.'*

*De la lectura de la norma citada y el análisis de la solicitud de revocatoria se aprecia que esta **no se ajusta a ninguno de los supuestos enunciados, toda vez que, el Estado que sería el afectado, no consiente en la revocatoria del acto.***" (El resaltado es nuestro).

Partiendo de la premisa anterior, claramente se observa que el hoy recurrente promovió su petición sobre la base que cualquier **tercero interesado puede solicitar la revocatoria de un acto en firme; sin embargo, al no fundamentar su petición en ninguna de las causas legales establecidas en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, soslaya una parte del supuesto de derecho inherente a este tipo de pretensiones; por consiguiente, mal podía el Ministerio de Gobierno pronunciarse favorablemente sobre una solicitud que carece de sustento jurídico.**

En virtud de lo anterior, este Despacho es del criterio que no le asiste razón al demandante, toda vez que su solicitud se fundamentada, a nuestro juicio, en apreciaciones subjetivas, las cuales no se enmarcan en ninguna de las causales, dispuestas en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, el cual establece que **solamente se podrá revocar un acto en firme que reconozca derechos a terceros; cuando haya sido emitido sin competencia para ello; si el beneficiario incurrió en declaraciones o aportó pruebas falsas para obtenerlo; si el afectado consiente la revocatoria; o cuando así lo disponga una norma especial**, lo que no ha ocurrido tal como se puede advertir del análisis de las

constancias procesales que reposan en el expediente judicial (Cfr. fojas 46-51 del expediente judicial).

En razón de lo antes expuesto, insistimos en que **si el demandante pretendía la revocatoria de un acto en firme, debió cumplir con el presupuesto legal contenido en la norma para estas acciones e invocar, como ya hemos explicado, alguna de las causales que fundamentaran su pretensión en aquel momento.**

Actividad Probatoria.

En el Auto de Pruebas 199 de 29 de junio de 2017, modificado mediante Auto de 16 de enero de 2018, se admitieron, entre otras, pruebas documentales aquellas indispensables para la presentación de las demandas contencioso administrativas; además de la copia cotejada ante notario del Memorial de fecha 7 de octubre de 2016 y la copia cotejada ante notario del Plano Demostrativo de la Finca 17636, Tomo 438, Folio 116, elaborado por el Técnico Topográfico Manuel de Jesús Rumbo Puga (Cfr. fojas 11 y 45 del expediente judicial).

En este punto, consideramos importante resaltar que **la discusión sobre la cual versa la acción en estudio, refiera la negativa tácita por el supuesto silencio administrativo de Ministerio de Gobierno, en cuanto al Memorial de 30 de junio de 2016; sin embargo, los medios probatorios aportados por el demandante no guardan relación con su pretensión, puesto que intenta que la Sala Tercera se pronuncie sobre el fondo de hechos discutidos en la vía gubernativa con las respectivas partes, a saber, Berta Marina Rodríguez de Quintero, heredera legítima de Erasmo Reyes Quintero (q.e.p.d.), y el Estado, por conducto del Ministerio de Gobierno.**

Así, el Plano Demostrativo de la Finca 17636, Tomo 438, Folio 116, elaborado por el Técnico Topográfico Manuel de Jesús Rumbo Puga, así como las

otras pruebas documentales admitidas, distan de probar los argumentos de **Bad Dar Ybara**.

La doctrina destaca aportes como los del jurista Eduardo Couture, quien en su obra señala que: *“La prueba es un medio de verificación de las **proposiciones** que los litigantes formulan en el juicio”* (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3° Edición. Ediciones De la Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015); sin embargo, los documentos aportados por el actor, **no respaldan los argumentos propuestos por éste**.

En este escenario, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen el recurrente no asumió **la carga procesal adecuadamente, tal como establece 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 la Sala Tercera en el Auto 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 la 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 deben 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).

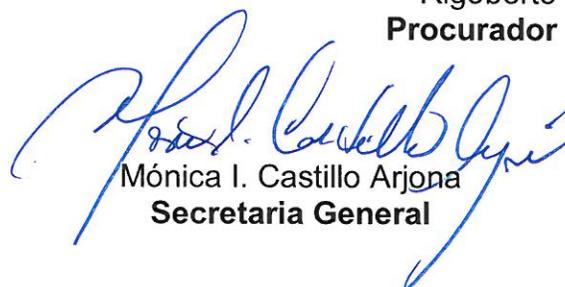
En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor'*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que la accionante cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera; ya que la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho; sin embargo, ninguno de los documentos aportados al proceso por el recurrente, desmeritan las actuaciones administrativas adelantadas por la autoridad demandada, ni aportan elementos de convicción que corroboren los argumentos esbozados por el actor.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud al Tribunal para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la negativa tácita del silencio administrativo en la que supuestamente incurrió el Ministerio de Gobierno**, al no dar respuesta a las peticiones realizadas en el memorial de fecha 30 de junio de 2016 y para que se hagan otras declaraciones.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 690-17