REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 335

Panamá, 29 de marzo de 2019

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

Alegato de conclusión.

El Licenciado Santander Tristán Donoso, actuando en nombre y representación de **Maritza Itzel De León Gómez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016, emitida por la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos** del **Ministerio de Economía y Finanzas**, el acto confirmatorio y 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 del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior, el cual nos permite reiterar lo ya planteado en nuestra contestación de la demanda, en el sentido que no le asiste la razón a la recurrente en cuanto a su pretensión que se declare parcialmente nulo, por ilegal, el acto objeto de reparo.

En ese sentido, y tal y como indicáramos en dicho estadío procesal, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Nota MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016, emitida por la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos** del **Ministerio de Economía y Finanzas**, y a través de la cual se le indicó, a la hoy demandante, que su pretensión, consistente en la adjudicación a título de propiedad sobre el predio de terreno Rancho Mary, ubicado en Playa Venado, corregimiento de Veracruz, distrito de Arraiján, no resultaba jurídicamente viable (Cfr. foja 14 - 15 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, que fue decidido a través de la Resolución 075-2016 de 6 de octubre de 2016, la cual dispuso confirmar el todas sus partes el acto originario, y de la que se notificó, a través de su apoderado especial, el día 28 de octubre de 2016, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 16 - 18 del expediente judicial).

El 28 de diciembre de 2016, **Maritza Itzel de León Gómez**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, **en la que solamente solicita**, que se declare nula, por ilegal la Nota MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016 (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Así las cosas, y una vez surtidas las etapas procesales correspondientes, esta Procuraduría reitera que **no le asiste la razón a la recurrente**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos** del **Ministerio de Economía y Finanzas**, al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho.

Tal y como iniciamos indicando al momento de contestar la presente demanda, lo primero que debemos resaltar en el caso que nos ocupa, es que la recurrente, a través de su apoderado especial, presentó una petición ante la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos** del **Ministerio de Economía y Finanzas** tendiente a que se le adjudicara el título de propiedad de un predio en el corregimiento de Veracruz, distrito de Arraijan, argumentando, entre otras, que por más de cinco (5) años ella han venido realizando un ejercicio posesorio de carácter comercial y turístico sobre dicho predio (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

A lo indicado por la actora debemos poner de relieve que la supuesta posesión a la que ella hace referencia sobre el predio descrito en el párrafo que antecede, **nunca fue acreditada ante la vía gubernativa**, omisión de la cual se desprende la improcedencia de cualquier solicitud tendiente al reconocimiento de un supuesto derecho derivado de una posesión.

En este orden de ideas, cobra relevancia lo indicado en el acto confirmatorio, en donde la entidad demandada indicó lo siguiente:

> "Que con relación a la existencia de los derechos posesorios en favor de su representado, el letrado lo que hace es reiterar lo planteado en su solicitud original, **sin aportar elemento de convicción distintos a los expresados anteriormente**, tendientes a hacer variar la decisión adoptada en la nota confrontada, por lo cual lo procedente es confirmar en todas sus partes la decisión contenida en la misma." (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

De lo anterior se desprende, que los argumentos emitidos por la actora en la vía gubernativa **carecieron de elementos probatorios que acreditaran lo relativo a la supuesta posesión, sustento sobre el cual ésta fundamenta su petición**.

Por otro lado, la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, a través de la cual se crea la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, resulta inaplicable al caso que nos ocupa, puesto que, como se indica en el artículo 33 de esa misma disposición, si bien la **ANATI** es la única titular y autoridad competente en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios, no es menos cierto que ese mismo artículo establece de manera clara **una excepción a ese principio general**, el cual es el siguiente:

> "**Artículo 33**. La Autoridad será la única titular y autoridad competente, y por tanto tendrá competencia exclusiva, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras, **con excepción de aquellos cuyo uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.**
> ..." (El resaltado es nuestro).

En efecto, lo anterior está debidamente sustentado en el acto objeto de reparo, en el cual se indicó:

> "Con relación a la normativa legal contenida en la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, por medio de la cual se creó la Autoridad Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones, **la cual constituye el basamento legal de su pretensión**, tenemos que indicar **que la misma no resulta aplicable tratándose de bienes revertidos, no solo porque estos bienes cuentan con un régimen especial de tratamiento, sino porque además, la propia ley 59 excluye de su ámbito de aplicación los bienes**

> **que hoy administra la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos** ..."

Tal y como lo reconoce la propia actora, en virtud de la norma arriba transcrita, es la **UABR** quien asume la competencia para el reconocimiento de derechos posesorios, los cuales habrán de ser reconocidos a través de la Ley de Contrataciones Públicas vigente al momento en que se presente la solicitud.

En este contexto, indica la actora que la contratación debió de haberse enmarcado, de conformidad a lo dispuesto en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, a través de la **excepción de procedimientos de selección de contratista o de subastas públicas**, justamente porque los poseedores en la zona costera de Playa Venado, califican por su actividad de interés local o beneficio social (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En relación a lo antes expuesto, debemos traer a colación el argumento con el que iniciamos nuestra contestación de esta demanda, en el sentido que la actora pretende que se le reconozcan unos supuestos derechos derivados de una supuesta posesión que dice ella ha venido ejerciendo por más de cinco años, **y de lo cual no hay constancia, en el expediente administrativo ni en el expediente judicial, razón por la cual resulta incongruente pretender acceder a beneficios derivados de una condición que la actora no logró acreditar en la vía gubernativa**, **y que de paso, debemos indicar que tampoco corresponde acreditarla ante esta instancia jurisdiccional**.

En otro orden de ideas, en lo que respecta a la supuesta falta de vigencia de la Ley 5 de 25 de febrero de 1993, la entidad demandada aclaró este punto a la hoy accionante a través del acto confirmatorio, indicando lo siguiente:

> "Que lo dispuesto en el articulado antes citado, no se ajusta al caso de la Ley 5 de 25 de febrero de 1993, toda vez que la misma **no ha sido derogada por ley posterior**, **ni de su articulado se desprende una vigencia temporal específica**, lo que produjo es que el Órgano Ejecutivo en cumplimiento del artículo 46 de la propia Ley 5 de 25 de febrero de 1993, transfirió las funciones establecidas en la misma excerta legal al Ministerio de Economía y Finanzas, de lo que se desprende el yerro jurídico en el que incurre el recurrente al sostener que dicha norma legal perdió su vigencia." (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

En concordancia con lo anterior, y rescatando los argumentos desarrollados en los párrafos que anteceden, debemos tener claro que nos encontramos ante un escenario en donde el predio sobre el cual se solicita la adjudicación, se encuentra dentro de los terrenos que, en razón de los Tratados Torrijos – Carter, fueron revertidos a la República de Panamá (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Lo anterior es importante tenerlo en cuenta, ya que, tal y como lo hemos indicado con anterioridad, la administración **de las tierras revertidas** correspondió en un principio a la **Autoridad de la Región Interoceánica**, competencia que, en atención a lo dispuesto en la Ley 5 de 25 de febrero de 1993, fue traspasada al **Ministerio de Economía y Finanzas**, a través de la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos**.

En ese sentido, tenemos que la **UABR** constituye el único organismo con autoridad y competencia en lo que respecta a la disposición de los bienes inmuebles que hayan revertido a Panamá producto de la celebración de los Tratados Torrijos – Carter, tal y como se da en el caso que nos ocupa.

En esa misma línea de pensamiento, y tal y como explicamos con anterioridad, la Ley 5 de 25 de febrero de 1993, **no ha sido derogada, ni ha perdido su vigencia**, en razón de la emisión de una norma posterior, motivo por el cual, **al ser ésta una norma que regula de manera específica lo relativo a los bienes revertidos a la República de Panamá**, resulta inaplicable la utilización de una disposición de carácter general, tal y como lo son los artículos 22 y 423 del Código Civil, y por otro lado, disposiciones que regulen la posesión otros predios que constituyan parte de la hacienda pública, tal y como lo sería el artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificado por la Ley 59 de 8 de octubre de 2010.

En razón de lo antes expuesto, resulta claro que el argumento ensayado por la demandante tendiente a restarle validez o vigencia a la Ley 5 de 25 de febrero de 1993, carece de sustento jurídico.

Actividad Probatoria.

Con el objeto de acreditar las razones de hecho sobre las cuales descansa su demanda, la recurrente adujo durante la etapa correspondiente, entre otras pruebas, la copia autenticada de la Nota MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016; y tres pruebas testimoniales, de las cuales, **ninguna de las personas llamadas a rendir declaración sobre la supuesta posesión del predio denominado Rancho Mary, en el área de Playa Venao, asistió en la fecha establecida para la práctica de dicha diligencia**, a pesar de haber sido admitida mediante el Auto de Pruebas 95 de 26 de febrero de 2018, confirmada por la Resolución de fecha 18 de febrero de 2019.

Producto de lo antes indicado, y en consecuencia del material probatorio aportado, y no sustentatorio de la pretensión de las accionantes, este Despacho estima que en el presente proceso las recurrentes **no cumplieron con su obligación de probar los datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas en las que sustentan su pretensión, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial**; deber al que se refirió la Sala Tercera en su 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**...' (La negrita corresponde a la Sala Tercera).
>
> 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 Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)..."

En razón de ello, reiteramos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Nota MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016, emitida por la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos** del **Ministerio de Economía y Finanzas**; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 873-16