

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 391

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 17 de febrero de 2022.

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

La Licenciada Gloria Isabel González G., quien actúa en nombre y representación de Suheidy Yamileth Samaniego Paz de Rodríguez, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ANATI-209-10-18 de 8 de octubre de 2018, emitida por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegatos de conclusión.  
Expediente 568832020.

Señor 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 Número 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley Número 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción 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 Suheidy Yamileth Samaniego, en lo que respecta a su pretensión.

I. Antecedentes.

Sobre el asunto, tal como indicamos en la Vista Número 1691 de 1 de diciembre de 2021, contentiva de nuestra contestación de demanda, la apoderada judicial de la recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe los artículos 3, 12 y 13 de la Resolución ANATI-ADMG-244 de 26 de septiembre de 2017; los artículos 57, 58 y 66 de la Ley 59 de 10 de octubre de 2010; y el artículo 110 de la Ley Número 37 de 21 de septiembre de 1962, que aprueba el Código Agrario, el

cual fue modificado por el Decreto Ley Número 11 de 2 de junio de 1966 (Cfr. fojas 8-11 del expediente judicial).

De acuerdo a lo anotado previamente, al sustentar los cargos de ilegalidad la abogada de la recurrente manifestó que el acto administrativo proferido por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras deviene de ilegal, puesto que a través del mismo se le ordenó a su representada a que aportara un nuevo plano corregido que cumpliera con las normas vigentes para su revisión, aprobación y registro, en virtud de una queja interpuesta por la Junta Comunal del Corregimiento de La Ermita, a sabiendas que ésta no es propietaria, ni poseedora, ni colindante del terreno que ocupa **Suheidy Yamileth Samaniego Paz de Rodríguez**; lo cual a su juicio, no está permitido por la normativa vigente y al hacerlo, la entidad dilató el proceso iniciado por su mandante, el cual se encontraba en su última etapa (Cfr. fojas 8-11 del expediente judicial).

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

Frente a lo señalado por la accionante, este Despacho reitera su oposición a los cargos de ilegalidad expuestos y a las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

Como anotamos en su momento, conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 59 de 10 de octubre de 2010, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras le dio trámite a una queja presentada por la Junta Comunal del Corregimiento de La Ermita, en la cual se instaba a la institución para que realizara las investigaciones pertinentes a objeto de definir el ancho de la servidumbre, de forma que no se afectara el libre tránsito de los moradores del área; lo cual se evidencia en la parte motiva del acto original y confirmatorio, donde se establece que el propósito principal era la evaluación de un nuevo plano de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución ANATI-ADMG-244 de 26 de septiembre de 2017, cuyo artículo 92, señala que: *“Los planos que hayan sido presentados para su revisión,*

*aprobación y registro antes de la entrada en vigencia de esta resolución, se regirán por las disposiciones que le preceden, sin menoscabo del derecho de acogerse a las nuevas normas que se contemplan en esta resolución” (Cfr. fojas 15 y 22 del expediente judicial y página 21 de la Gaceta Oficial Digital No. 28377-B de 2 de octubre de 2017).*

En abono a lo señalado, es preciso subrayar que la Resolución ANATI-DAG-107 de 16 de marzo de 2020, que resuelve el recurso de alzada en contra de la Resolución No. ANATI-209-10-18 de 8 de octubre de 2018, objeto de reparo, es clara al señalar que el reclamo promovido por la autoridad municipal no se trataba de una oposición, sino de una queja tal como contempla el artículo 57 de la Ley 59 de 10 de octubre de 2010, habida cuenta: *“...que lo cuestionado no es la posesión del predio sino la medida del predio respecto a una servidumbre que es contraria al plano aprobado No. 809-05-24960, fechado 25 de septiembre de 2015, lo que se hace necesario es la presentación de un nuevo plano corregido, que conlleve la evaluación conforme a lo establecido por las disposiciones en la Resolución ANATI-ADMG-224-2017 de 16 de septiembre de 2017.”*(Cfr. foja 22 del expediente judicial).

En las generalizaciones anteriores, queda claro que los artículos 57, 58 y 66 de la Ley 59 de 10 de octubre de 2010, que se esgrimen violados por la parte actora, prescriben la potestad de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras para acoger y dar trámite a las quejas que se le presenten sobre las medidas de los predios, para lo cual deberá realizar las diligencias pertinentes a fin de verificar los linderos de las fincas y levantar las actas que sustenten sus actuaciones; acciones éstas que efectivamente realizó la entidad demandada según consta en autos.

En relación a este punto, debemos reiterar lo expresado por este Despacho en la Vista Número 1270 de 20 de noviembre de 2020, contentiva de nuestro recurso de apelación a la admisión de la presente causa, respecto a que el acto que se pretende anular, es decir, la Resolución No. ANATI-209-10-18 de 8 de octubre de 2018, no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, ni imposibilita la

continuación del mismo, toda vez que no contiene una decisión definitiva en torno a la petición de adjudicación; por el contrario, el mismo es de naturaleza preparatoria dado que resuelve una situación incidental, pues, mediante aquel, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras se limitó a solicitar a Suheidy Yamileth Samaniego Paz de Rodríguez que aportara el plano corregido con la finalidad que cumpliera con las disposiciones vigentes para su revisión, aprobación y registro.

Respecto a los cargos indilgados al artículo 110 de la Ley Número 37 de 21 de septiembre de 1962, debemos reiterar lo expresado en nuestra vista de contestación de demanda, en cuanto a que el texto normativo reproducido por la apoderada especial de la accionante en el libelo, no contempla las modificaciones introducidas mediante el Decreto Ley Número 11 de 2 de junio de 1966, aun cuando dicha disposición jurídica se encontraba vigente al tiempo en que se produjeron los hechos, en consecuencia, el ejercicio de confrontación realizado por la recurrente, entre el hecho generador de la pretensión y la norma que se dice ha sido vulnerada, no resulta procedente habida cuenta que la actora ha incurrido en una omisión que va en contraposición al mandato legal, doctrinal y jurisprudencial desarrollado por esa Magistratura de forma reiterada, en cuanto a la correcta expresión de las disposiciones que se estiman transgredidas y el concepto en que lo han sido, a fin de: a) determinar si el acto cuya nulidad se solicita es contrario o no al sentido y al alcance de los preceptos legales que se estiman infringidos, b) el Tribunal pueda examinar el fondo de la violación que se invoca y; al mismo tiempo, y c) que la contraparte pueda formular sus descargos y rebatir el cuestionamiento de legalidad del acto impugnado; aspectos que no se cumplen en este punto.

### III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la nula o 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 su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En efecto, la Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas No. 31 de diecinueve (19) de enero de dos mil veintidós (2022), por medio del cual admitió como pruebas documentales presentadas por la accionante, las copias autenticadas de la resolución impugnada, así como su acto confirmatorio, entre otros elementos probatorios aportados por la recurrente con la demanda (Cfr. fojas 13-37 y 124-125 del expediente judicial).

Por otra parte, vale la pena acotar que el Tribunal no admitió pruebas documentales propuestas y aducidas por la parte actora, así como las diligencias de reconocimiento solicitadas, puesto que incumplían lo dispuesto en los artículos 783, 833 y 842 del Código Judicial (Cfr. fojas 125-127 del expediente judicial).

Igualmente, resulta necesario destacar que el Tribunal admitió como prueba aducida por esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el acto impugnado, esto es, la Resolución No. ANATI-209-10-18 de 8 de octubre de 2018, así como su acto confirmatorio, ambas emitidas por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (Cfr. foja 76 del expediente judicial).

Es importante tener presente que por medio del Oficio No. 317 de 28 de enero de 2022, el Tribunal le solicitó a la entidad demandada que remitiera el expediente administrativo que guarda relación con el caso en estudio; el cual no había sido enviado a la Sala Tercera al momento que este Despacho confeccionara los alegatos de conclusión; sin embargo, lo anterior no obsta para que lo que reposa en autos preste mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la accionante (Cfr. fojas 132 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de la recurrente, como puede observarse, ésta se limitó a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción, así como otros

elementos probatorios documentales que, a juicio de este Despacho, carecen de validez y utilidad para probar la veracidad de sus alegaciones, en la medida que ninguno ha logrado acreditar que la Resolución No. ANATI-209-10-18 de 8 de octubre de 2018, objeto de reparo, es nula, por ilegal.

Dicho de otro modo, la accionante no ha presentado prueba idónea que corrobore que la actuación adelantada por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras no se ajusta a derecho; por el contrario, tal como lo preceptúa el artículo 57 de la Ley 59 de 10 de octubre de 2010, la entidad demandada procedió a darle trámite a la queja interpuesta por la Junta Comunal del Corregimiento de La Ermita, mediante la cual ésta solicitaba que se llevaran a cabo las investigaciones pertinentes a objeto de definir el ancho de la servidumbre, de forma que no se afectara el libre tránsito de los moradores del área, de allí que se ordena a **Suheidy Yamileth Samaniego Paz de Rodríguez** que aportara un nuevo plano corregido que cumpliera con las normas vigentes para su revisión, aprobación y registro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 Resolución ANATI-ADMG-244 de 26 de septiembre de 2017.

Como corolario de lo expuesto, este Despacho es del criterio que el análisis de las infracciones invocadas, en confrontación con el caudal probatorio inserto al expediente judicial han evidenciado que, contrario a lo argumentado por la actora, la Junta Comunal del Corregimiento de La Ermita no presentó una oposición a la solicitud promovida por **Suheidy Yamileth Samaniego Paz de Rodríguez** ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, para la adjudicación de un predio aproximado de 0 Has + 998.35 m<sup>2</sup>, ubicado en la localidad de Sahinillo, Corregimiento de La Ermita, Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá; más bien, promovió una queja, la cual fue oportunamente atendida por la autoridad demandada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 59 de 10 de octubre de 2010.

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la recurrente no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por ésta en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes medios de convicción a fin de acreditar los hechos alegados por la accionante en su libelo.

Sobre el particular, mediante la Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019), la Sala Tercera se refirió al deber que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos; y de acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo que a seguidas se copia:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas, debido a que como lo establece el artículo 74 del Código Judicial...

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se infiere que las partes son las que deben probar los hechos que le sean favorables, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba

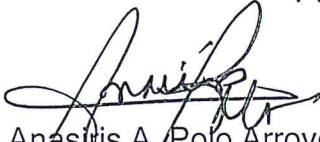
idóneos establecidos en nuestro Código de Procedimiento, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que solicita.

Queremos con ello significar que, la carga de la prueba le incumbe a la administrada, pues es a ella a quien le interesa probar sus pretensiones y que éstas les sean concedidas en los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le resulten favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del infolio judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que se fundamenta la demandante.

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente como para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución No. ANATI-209-10-18 de 8 de octubre de 2018, emitida por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la parte actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Anasiris A. Polo Arroyo  
Secretaria General, Encargada