

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 451

Panamá, 8 de julio de 2020

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

La firma forense Mendoza, Arias, Valle & Castillo, actuando en nombre y representación de la sociedad **Serenity Island, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 38 de 26 de agosto de 2016, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, su 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; 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 actora en lo que respecta a su pretensión.

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

I. Antecedentes.

De la lectura de las constancias que reposan en autos, se observa que el 3 de enero de 2012, la firma forense Mendoza, Arias, Valle & Castillo, en nombre y representación de la sociedad **Serenity Island, S.A.**, le solicitó a la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, la titulación de un globo de terreno con una superficie de catorce hectáreas más cinco mil cuarenta y tres con siete decímetros (14Has + 5,043.07 mts²), ubicado en Punta Chiquero, corregimiento de La Ensenada, distrito de Balboa, provincia de Panamá (Cfr. foja 48 del expediente judicial).

En atención a la petición incoada en el párrafo que antecede, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** dio apertura al expediente AL-15-2012, mediante la cual inició el procedimiento para la titulación del predio solicitado por la sociedad **Serenity Island, S.A.** (Cfr. foja 48 del expediente judicial).

Sobre el particular, en el acto impugnado se indicó que mediante la diligencia de inspección ocular, realizada del 23 de marzo al 1 de abril de 2015, la entidad demandada advirtió el traslape del globo de terreno requerido por la sociedad **Serenity Island, S.A.** (Cfr. foja 48 del expediente judicial y 42 del expediente administrativo AL-15-2012).

Ante el escenario anterior, y luego de transcurrido un (1) año y medio de dicho acontecimiento, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras, a través de la Resolución 38 de 26 de agosto de 2016**, acusada de ilegal, estimó necesario declarar la caducidad de aquel procedimiento administrativo, explicando lo siguiente:

“Que la figura de la Caducidad de la Instancia, recae en la presunción legal del abandono de la acción entablada, al abstenerse de gestionar la tramitación y cuya consecuencia jurídica se traduce en el archivo de lo gestionado. Estos pasos se contarán desde la última diligencia en que el interesado hubiese intervenido o desde la última gestión que hubiera hecho.

Consideramos que existe un abandono de la solicitud instaurada por parte del peticionario, y en consecuencia nos encontramos en presencia de Caducidad de la Instancia, toda vez que, es obligación del peticionario realizar oportunamente las gestiones correspondientes para impulsar el desarrollo del proceso, así lo establece el artículo 45 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Que la Ley 38 del 31 de julio de 2000, en su artículo 153 establece las condiciones para la terminación del proceso administrativo, nos permitimos citar el artículo.

‘Artículo 153. Pondrán fin al proceso: la resolución, el desistimiento, la transacción, el allanamiento a la pretensión, la renuncia al derecho en que se funde la instancia y la declaración de caducidad.’

Que luego de verificar la última actuación por parte de la firma MENDOZA, ARIAS, VALLE & CASTILLO, dentro de la solicitud que nos ocupa, quedó demostrado que nos encontramos en presencia de la Caducidad de la Instancia, toda vez que, desde el año 2015 no se ha registrado actividad, gestión administrativa que impulse el desarrollo y trámite de la solicitud de adjudicación del terreno con una superficie de 14 has + 5,043.07 Mts², ubicado en

Punta Chiquero, Corregimiento de La Ensenada, Distrito de Balboa, Provincia de Panamá.

...” (Cfr. fojas 48-50 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de apelación, mismo que fue resuelto mediante la Resolución ADMG 138 de 30 de mayo de 2017, a través de la cual la Autoridad Nacional de Administración de Tierras confirmó en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal, es decir, la Resolución 38 de 26 de agosto de 2016. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la sociedad demandante el 30 de abril de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 58-59 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el día 22 de agosto de 2017, la sociedad **Serenity Island, S.A.**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera una demanda de plena jurisdicción, que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en el que solicitó que se declare nula, por ilegal, la Resolución 38 de 26 de agosto de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en la cual de manera medular señaló lo siguiente:

“La autoridad demandada en este caso ignora o pasa de (sic) por alto que primero debió primero (sic) evaluar si la actuación administrativa se encontraba detenida a instancia del administrado para luego proceder a emitir una decisión motivada advirtiendo si procedía la caducidad. De hecho la referida resolución nunca se da porque nuestra representada presentó todos sus requisitos.

Asimismo, la autoridad demandada ignora o pasa por alto que ante la presencia de traslapes, el proceso administrativo no se encontraba detenido a instancia de parte. Es más, ni siquiera le notifica de ello pues era potestad de la autoridad dar curso en base (sic) al debido proceso legal y al principio de legalidad.

...

Al decretar caducidad de instancia de la solicitud de titulación de nuestra representada, se conculca su derecho subjetivo a acceder a un título de propiedad adquirido conforme a la Ley y se le causa (sic) daños y perjuicios.

... Este acto es generador de daños y perjuicios se ve claramente pues al no asistirle derecho a la DIRECCIÓN NACIONAL DE TITULACIÓN Y REGULACIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE

TIERRAS (ANATI) para decretar caducidad de instancia ocasiona responsabilidad para con nuestra mandante en concepto de daños y perjuicios causados con este acto ilegal ahora demandado los cuales hemos cuantificado en esta demanda.

...

Pero en este caso, la DIRECCIÓN NACIONAL DE TITULACIÓN Y REGULARIZACIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI) deja pasar por alto que el artículo 1644-A contempla la existencia de un daño moral que ha afectado la reputación, el decoro, el honor que tiene nuestra representada frente a la comunidad de Isla del Rey quien vio en gran parte el aporte que nuestra mandante realizó en querer desarrollar el proyecto de titulación de tierras, pero al mismo tiempo la ANATI deja de lado o ignora que el daño material lleva consigo inmediatamente el daño moral, siendo extensivo dicho daño moral a las instituciones del Estado panameño como es la DIRECCIÓN NACIONAL DE TITULACIÓN Y REGULACIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI).” (Cfr. fojas 9 - 12 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista Fiscal 004 de 3 de enero de 2020**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los razonamientos ensayados por la accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En efecto, tenemos que, la decisión de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, respecto al procedimiento de la titulación del predio solicitado por la sociedad **Serenity Island, S.A.**, se fundamentó, entre otras normas, en los artículos 6, 33 y 35 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010; así como en los artículos 1 y 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, los cuales establecen lo siguiente:

Ley 59 de 8 de octubre de 2010.

“**Artículo 6:** La Autoridad se constituye en la única titular y autoridad competente en materia de administración, custodia, reglamentación, adjudicación, avalúo, catastro, reconocimiento de

posesión, tramitación y titulación de todos los bienes inmuebles objeto de esta Ley, incluyendo los de propiedad estatal y los de propiedad privada. **En el cumplimiento de sus funciones la Autoridad se sujetará a las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de la tierra** y respetará la competencia de otras entidades del Estado sobre éstos.”

“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 inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, 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.

Previo a la adjudicación sobre zonas turísticas declaradas se requiere de la anuencia mediante resolución motivada, de la Autoridad de Turismo de Panamá.”

“Artículo 35: Serán aplicables a dichas adjudicaciones o titulaciones las normas de la Ley 24 de 2006 y en la Ley 80 de 2009.”

Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificada por la Ley 59 de 8 de octubre de 2010.

“Artículo 1: Esta ley tiene como objeto el reconocimiento, a través de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, de derechos posesorios y la titulación de predios en tierras baldías nacionales, zonas costeras y territorio insular, de acuerdo con la Constitución Política de la República, en especial con el artículo 289 que dispone que el Estado regulará la adecuada utilización de la tierra de conformidad con su uso potencial y los programas nacionales de desarrollo, con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo. Para tal fin, el Estado se reserva el derecho de establecer las reservas de tierras estatales necesarias para proyectos futuros y reservas ecológicas permanentes esenciales para la calidad de vida y la herencia de las futuras generaciones.”

“Artículo 3:

...

Para efectos de los programas de titulación, el Ministerio de Economía y Finanzas **hará uso de todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial, a fin de verificar la existencia de la posesión en caso que esté en duda, lo que incluye los documentos expedidos por las autoridades de policía y la información levantada en los procesos de regularización y titulación masiva, dentro de los cuales deberá**

tener una participación activa y directa el Ministerio de Economía y Finanzas.

En caso de dudas o pleitos sobre la posesión, se aplicarán los mecanismos alternativos de solución de conflictos establecidos en la ley, y si éstos no permiten lograr una solución se remitirán los casos a los tribunales de justicia.” (El resaltado es nuestro).

En ese sentido, observamos que las normas transcritas cobran relevancia, puesto que del **análisis de las piezas procesales se advirtió la diligencia de inspección ocular realizada del 23 de marzo al 1 de abril de 2015, a través de la cual se hizo constar que el terreno solicitado por la actora estaba sin uso en un cien por ciento (100%), situación que, conforme a las citadas disposiciones, es parte de los requisitos evaluados y que deben ser aportados por el solicitante de la titulación de un predio, lo que no ocurrió en la causa bajo análisis; razón por la que estimamos que los argumentos señalados por la recurrente, en cuanto a aportar todos los requerimientos, carecen de sustento (Cfr. foja 48 del expediente judicial).**

En ese mismo orden de ideas, como quiera que la sociedad **Serenity Island, S.A.**, era la responsable de presentar la documentación completa para que la entidad demandada culminara el procedimiento, se infiere con meridiana claridad que **al no aportarlos y transcurrir más de un (1) año, la paralización del proceso es atribuido a la administrada, y en consecuencia se conforma la figura jurídica de la caducidad.**

Este Despacho reitera lo vertido en su **Vista de contestación 004 de 3 de enero de 2020**, en cuanto a los argumentos de la recurrente respecto a la falta de advertencia de la paralización del proceso, toda vez que debemos resaltar que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras, emitió los informes de abandono legal del proceso de titulación, de los cuales tuvo conocimiento la sociedad demandante**, y se indica en la Resolución 51 de 17 de octubre de 2016, lo que a continuación se transcribe: *“Sobre este particular tenemos un primer informe de expedientes en el que se advierte el abandono legal (ffs 23-26) y la firma forense MENDOZA, ARIAS, VALLE & CASTILLO, luego*

aportó los documentos que había omitido presentar...” (Cfr. foja 55 del expediente judicial).

En ese escenario, se observó que de la lectura de la Resolución 51 de 17 de octubre de 2016, que decidió el recurso de reconsideración promovido por la sociedad **Serenity Island, S.A.**, la entidad demandada advirtió que la propia actora corrobora la paralización del proceso de titulación, e intenta justificar la misma indicando lo que nos permitimos transcribir:

“Como es de su conocimiento, dentro de un proceso de compra a la nación, luego que el peticionario presenta la solicitud junto con los requisitos de rigor ante este despacho, dicha solicitud es evaluada y, de encontrarse la documentación en orden, el proceso pasa a la etapa de las consultas a las otras entidades que corresponda por parte de ANATI (ver fojas 47 y 45 del expediente). **Si bien es cierto nuestra última gestión en el año 2015, nos encontrábamos a la espera de la respuesta de dichas consultas a fin que se determinara si pasábamos a la siguiente etapa o sí por el contrario, había algo que corregir o aportar al expediente.** Por lo tanto, somos de la opinión que nuestra gestión procesal con respecto a la etapa correspondiente del trámite referido estaba completada y a la espera de que esta Autoridad nos informara del resultado de dichas consultas y si pasábamos a la siguiente etapa o si había alguna otra gestión requerida de nuestra parte para el expediente” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

En cuanto a los argumentos de infracción de la sociedad demandante, en virtud de **la notificación por edicto del acto acusado**, reiteramos lo ya vertido en nuestra **Vista Fiscal 004 de 3 de enero de 2020**, al indicar que de las constancias procesales se evidenció que posterior a la notificación del edicto del acto acusado, **la firma forense Mendoza, Arias, Valle & Castillo, presentó documentación, situación que materializa la figura procesal de conducta concluyente, establecida en el artículo 95 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en concordancia con el artículo 1021 del Código Judicial**, tal como lo advirtió la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, en la Resolución 51 de 17 de octubre de 2016. Veamos.

“Dentro del expediente reposa edicto que se fijó a objeto de notificar la caducidad de instancia, informe secretarial de atención al usuario, retiro de copias simples de la Resolución No. 38 de 26 de agosto de 2016, todo ello da fe que el recurrente tuvo

conocimiento del contenido de la referida resolución, razón por la cual presentó el Recurso de Reconsideración dentro de los cinco (5) días siguientes al desfije del edicto, por lo tanto, se entiende saneada la notificación, con el ejercicio del presente Recurso de Reconsideración, al no accionar y presentar incidente de previo y especial pronunciamiento” (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

En atención a lo expuesto, y de conformidad con el **artículo 95 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, en concordancia con el **artículo 1021 del Código Judicial**, cuyos textos dicen:

Ley 38 de 31 de julio de 2000.

“**Artículo 95:** Las notificaciones hechas en forma distinta de las expresadas en esta Ley son nulas.

Sin embargo, siempre que del expediente resultare que la parte ha tenido conocimiento de la resolución que motivó aquella, ello se tendrá como la notificación y surtirá sus efectos desde entonces.” (La negrita es nuestra).

Código Judicial.

“**Artículo 1021:** Si la persona a quien deba notificarse una resolución se refiere a dicha resolución en escrito suyo o en otra forma se manifiesta sabedora o enterada de ella por cualquier medio escrito, o hace gestión con relación a la misma, dicha manifestación o gestión surtirá desde entonces, para la persona que la hace, **los efectos de una notificación personal.**” (Lo destacado es del Despacho).

En ese mismo contexto, la Sala Tercera mediante los Autos de 5 de mayo y 28 de julio de 2017, ha señalado de manera medular, lo que nos permitimos transcribir:

Auto de 28 de julio de 2017.

“Decisión del resto de la Sala:

...

Cabe destacar que **la notificación por conducta concluyente encuentra su fundamento jurídico en el artículo 1021 del Código Judicial** y cuyo texto es el siguiente:

‘**Artículo 1021:** Si la persona a quien debe notificarse una resolución en escrito suyo en otra forma se manifiesta sabedora o enterada de ella por cualquier medio escrito, o hace gestión con relación a la misma, dicha manifestación o gestión surtirá desde entonces, para la persona que la hace, **los efectos de una notificación personal...**’

En virtud de lo antes señalado, quienes suscriben consideran que lo procedente es confirmar la providencia apelada.” (El destacado es nuestro).

Lo explicado en los párrafos precedentes demuestra que la entidad no ha vulnerado lo dispuesto en los artículos 34 y 161 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Por último, y respecto a los **daños materiales y morales que según la demandante le ha causado el acto impugnado, por el monto de veinte mil balboas (B/.20,000.00)**, esta Procuraduría mantiene su criterio al señalar que **esa es una discusión jurídica que debe ser dilucidada mediante una demanda de indemnización**; por consiguiente, dicha **pretensión obedece a una acción procesal distinta, con particularidades y características diferentes**; por lo que, en nuestro criterio el Tribunal, **no debe pronunciarse sobre estas pretensiones, toda vez que vulneran el principio del debido proceso al tramitar en una sola acción pretensiones inherentes a dos (2) procesos distintos.**

De igual manera, se infringiría el principio del contradictorio y el de la igualdad de las partes establecidos, entre otros, en el artículo 469 del Código Judicial; de allí que deben desestimarse los cargos respecto de los artículos del Código Civil invocados.

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la actora para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Prueba 96 de 13 de febrero de 2020**, solo se admitieron como pruebas documentales las siguientes:

“1. Certificado de Registro público de SERENTY (sic) ISLAND, S.A.

2. Certificado de registro público de MANAGEMENT INTERNATIONAL SERVICES, CO., S.A.

3. Resolución N°38 de 26 de agosto de 2016 emitida por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

4. Resolución N° 51 de 17 de octubre de 2016 emitida por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

5. Resolución N°ADMG 138 del 30 de mayo de 2017, emitidos (sic) por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

6. Copia del memorial con fecha 7 de agosto de 2017, con sello de recibido fresco del 9 de agosto de 2017, la cual solicita las copias autenticadas de las resoluciones; Resolución N°38 de 26 de agosto de 2016, Resolución N° 51 de 17 de octubre de 2016, Resolución N° 51 de 17 de octubre de 2016 (sic).

7. Solicitud de compra a la Nación con fecha de recibido con sello fresco del 3 de enero de 2012” (Cfr. fojas 140-141 del expediente judicial).

Así mismo, se admitió la **prueba documental aducida por este Despacho** consistente en la copia autenticada del expediente administrativo, la cual a la fecha de elaboración de este escrito no había sido aportada por la entidad demandada.

Como puede observarse, **la recurrente se ha limitado a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la demanda, y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a acreditar que los actos acusados carezcan de validez;** por lo consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la 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).

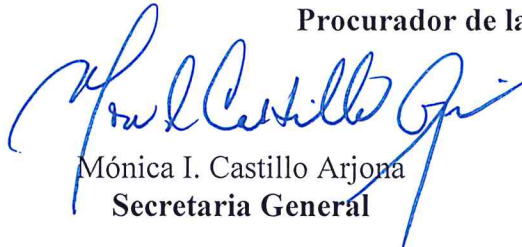
En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor'*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera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

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por la firma forense Mendoza, Arias, Valle & Castillo, actuando en nombre y representación de la sociedad **Serenity Island, S.A.**, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 38 de 26 de agosto de 2016, emitida por **la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro

Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General