

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 913

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 24 de septiembre de 2020.

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción

El Licenciado Rodolfo Luque González, actuando en nombre y representación de **Martha Mary Schaberg de Purmalis**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ADMG-055 de 7 de marzo de 2016, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

**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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Noveno:** No consta; por tanto, se niega.

**Décimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial del actor refiere como normas vulnerados los artículos 34, 35, 36, 37, 75 y 116 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general, el orden jerárquico de las disposiciones, que ningún acto podrá emitirse en infracción a la Ley, el carácter general de aplicación de las normas procedimentales contenidas en la Ley 38 de 2000, del procedimiento cuando puedan existir afectaciones a terceros y de la necesidad de correr traslado de los incidentes presentados (Cfr. fojas 23 - 31 del expediente judicial).

## **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

De la lectura del expediente objeto de análisis, observamos que el acto acusado lo constituye la Resolución ADMG-055 de 7 de marzo de 2016, emitida por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, mediante la cual se rechazó de plano la solicitud de adjudicación de un globo de terreno con una superficie de una hectárea y siete mil quinientos veintidós metros cuadrados con 72 decímetros cuadrados (1 HAS + 7,521.72mts<sup>2</sup>), ubicado en el corregimiento de Palmira, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón, petición contenida en el expediente identificado con el número AL-278-2007, a nombre del señor Andris Purmalis y Martha Purmalis; toda vez que el terreno solicitado se encuentra ubicado sobre una finca privada y forma parte de terrenos privados identificados como Finca 853, inscrita al Tomo 83, Folio 416, actualizada al Documento 944167, de la Sección de

Propiedad, provincia de Colón, corregimiento de Palmira, distrito de Santa Isabel (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

En este punto debemos indicar que al reverso de la última página del acto demandado reposan dos notificaciones, una de Martha Purmalis que data de 28 de abril de 2017, y otra del Licenciado Rodolfo Luque, apoderado de la actora, con fecha de 18 de mayo de 2018 (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

Lo anterior es importante tenerlo de presente; puesto que, si se toma la fecha de notificación de Martha Purmalis, como aquella en donde efectivamente se le puso en conocimiento del acto objeto de reparo, el recurso de reconsideración interpuesto por el Licenciado Rodolfo Luque, el cual se dio posterior a su notificación, la cual recordemos, se dio el 18 de mayo de 2017, resultaría extemporánea (Cfr. foja 41 y 42 del expediente judicial).

Lo anterior traería como consecuencia, que la hoy actora no haya agotado en debida forma la vía gubernativa, lo cual trae consecuencia la improcedencia del análisis que nos encontramos realizado, en razón del incumplimiento de lo contemplado en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, el cual establece que para concurrir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo **es necesario que se haya agotado la vía gubernativa.**

Aclarado lo anterior, debemos indicar que el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución ANATI-DAG-244 de 27 de noviembre de 2018**, expedido por el Administrador General Encargado de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, que confirmó el acto administrativo anterior. Dicha resolución le fue notificada a la accionante el 4 de diciembre de 2018 (Cfr. fojas 42 - 44 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, el **1 de febrero de 2019**, la recurrente, a través de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio



origen al procedimiento que ocupa nuestra atención, cuyo objeto es que **se reabra o continúe con el proceso de solicitud de adjudicación onerosa de tierras** (Cfr. fojas 11 – 12 y 158 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón a la demandante**; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la Autoridad Nacional de Titulación de Tierras al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas arriba mencionadas.

A fin de sustentar lo indicado en el párrafo que antecede, consideramos necesario iniciar haciendo referencia a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, vigente al momento de la emisión de acto objeto de reparo, el cual, a través de su artículo 6, establece el procedimiento de las *oposiciones* dentro de los procesos de adjudicación, veamos:

**“Artículo 6. TRAMITE DE OPOSICIONES:** En los casos de oposición al procedimiento será el siguiente:

1. Cuando lo estime procedente, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales aplicará los mecanismos alternativos de solución de conflictos instituidos en la Ley, a través de los mediadores que se establezcan en dicha Dirección o los ya instituidos en las unidades técnicas operativas en el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), organizadas para llevar a cabo el proceso de titulación de tierras, quienes estarán facultados para aplicar los métodos alternos de resolución de conflictos cuando las partes así lo soliciten.

**2. El memorial de oposición podrá ser presentado desde el inicio del trámite hasta 5 días después de publicado el edicto.**

3. El término de traslado será de 5 días.

**4. Las pruebas se presentarán con el memorial de oposición y al de contestación del traslado.**

5. En un tiempo razonable la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales valorará los medios probatorios aportados y se adoptará la decisión que corresponde por

medio de resolución motivada. En caso de ser contraria al opositor, el mismo tendrá el derecho a ejercer los recursos que le concede el Procedimiento Fiscal Ordinario establecido en el Código Fiscal.” (El resaltado es nuestro).

De lo arriba indicado se desprenden tres elementos que consideramos medulares en el caso que nos ocupa; y es que, por un lado, la oposición al trámite de adjudicación puede presentarse desde el inicio de la misma y hasta cinco (5) días después de publicado el edicto; que dicho trámite no se sustancia como si fuera un *incidente*, tal y como lo sugiere la actora; y que las pruebas se presentan junto al escrito de oposición.

En razón de lo anterior, pretender asimilar una oposición dentro de un trámite de adjudicación, a un *incidente*, carece de sustento jurídico; puesto que, como se desprende de la norma transcrita, el mismo está supuesto a sustanciarse dentro del mismo procedimiento de la solicitud de adjudicación.

En ese orden de ideas, aducir como infringidas normas relativas a los incidentes dentro de la causa que nos ocupa, resulta jurídicamente improcedente.

Por otro lado, en cuanto a la supuesta falta de notificación y traslado que alega la actora, debemos tener presente que nos encontramos ante un procedimiento especial; en donde, tal y como se desprende de la norma transcrita, actuaciones como las que nos ocupa se notificaban por edicto, y no personalmente.

Aclarados los puntos que anteceden, pasamos ahora al análisis de la Resolución ADMG-055 de 7 de marzo de 2016; la cual, al desarrollar los elementos que sirvieron de sustento para la decisión ahí adoptada, indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“Que se ha aportado al expediente de consulta, identificado con el número AL-318-2012, a nombre de PALMIRA BEACH, S.A., que establece dentro del caudal probatorio, con certificación de Registro Público número 564969, **la existencia de la Finca 853, inscrita al Tomo 83, Folio 416 de la Sección de Propiedad, Provincia de Colón actualizada al documento REDI 944167, de la**



**misma sección.** Que en la misma certificación se indica que son sus propietarios: Blasina Laguna Meneses, con cédula de identidad personal 3-30-259 y la sociedad denominada PALMIRA BEACH, S.A., quien adquirió la proporción de 17/18 cuota parte de la finca, el 17 de noviembre de 2008 y el 17 de mayo de 2011.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 37 del expediente administrativo).

Lo aquí indicado reviste de especial importancia; ya que, como se observa, **no estamos hablando de bienes patrimoniales de la Nación; sino de una finca debidamente constituida, situación que evidentemente trae como consecuencia la improcedencia de la solicitud presentada por la actora.**

En ese contexto, debemos resaltar lo indicado en el acto objeto de reparo, el cual, refiriéndose a este punto, indicó lo siguiente:

“Que en lo que respecta a la pretensión solicitada, a través de la demanda de prescripción adquisitiva de dominio, **sobre la Finca 853 de la Provincia de Colón**, por tratarse de un modo de adquirir un derecho real, el Juzgado Segundo de Circuito de Colón, Ramo Civil, NIEGA la pretensión, toda vez que se trata de un bien inscrito a nombre de PALMIRA BEACH, S.A., y BLASINA LAGUNA MENESES.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

Lo anterior es importante, porque nuevamente sale a relucir el hecho que **estamos ante una finca**, entiéndase por ello, propiedad privada, y no ante un bien de la Nación; de lo que se desprende, por un lado, la improcedencia del trámite solicitado, y por el otro, la falta de competencia de la entidad demandada para su conocimiento.

En ese mismo marco conceptual, traemos a colación parte de lo que se indica en el acto confirmatorio, veamos:

“Que mediante un minucioso recorrido procesal realizado al expediente de la causa, nos permite observar que el recurrente en su escrito de Reconsideración argumenta principalmente violaciones al Debido Proceso y para ello hace un manifestación de tácito reconocimiento, que la finca 853, inscrita al Tomo 83, Folio 416, Código de Ubicación 3401 de la Sección de la Propiedad de la Provincia de Colón del Registro Público de Panamá, que es de propiedad privada, (**ver hecho segundo del escrito**

de Reconsideración), tal cual lo han expresado los informes técnicos del Departamento de Mesura y Mapeo de la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACION DE TIERRAS, (ANATI) y que sirvieron de fundamento técnico para emitir la Resolución 055-2016 del 7 de marzo de 2016, dictada por el Administrador General de la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACION DE TIERRAS, (ANATI), la cual es impugnada por este escrito de reconsideración.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

En concordancia con lo anterior, la entidad demandada, a través de su informe de conducta, indicó lo siguiente:

“Es pertinente destacar, que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) conforme a la Ley 59 de 2010 y la Ley 80 de 2009, tiene la facultad legal de evaluar para adjudicar o rechazar las solicitudes de compra a la Nación **únicamente de terrenos baldíos de propiedad del Estado panameño, por lo tanto no tiene jurisdicción sobre terrenos privados debidamente inscritos ante el Registro Público de Panamá.**” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 62 del expediente judicial).

Como vemos, no nos encontramos ante un lote baldío del Estado, **sino que estamos frente a una finca debidamente constituida**; razón por la que, pretender hacerse de la propiedad de la misma, a través de un procedimiento de adjudicación onerosa, carece de sustento jurídico.

En esa línea de pensamiento, mediante la Sentencia de 25 de julio de 2016, la Sala Tercera, refiriéndose a las competencias de la ANATI y a la posibilidad de adjudicar terrenos privados, indicó:

“De todas las circunstancias anteriormente examinadas, arriba este Tribunal de lo Contencioso Administrativo al criterio que las tierras adjudicadas en primera instancia a favor de TERESA DEL CARMEN GUARDIA BAY, **en realidad pertenecía a tierras de propiedad privada, por lo que la ANATI no tenía competencia para adjudicar las tierras privadas** de la sociedad ININCO S.A., a favor de TERESA DEL CARMEN GUARDIA BAY; y para corregir tal error se dicta la resolución N°. ANATI-045-2-14 de 4 de febrero de 2014.

...



Ante las inspecciones e interrogantes anteriormente transcritas, y frente a los menoscabos que sufrió la Sociedad ININCO, S.A. producto de la resolución 4-0489 de 18 de abril de 2013, que adjudicó una porción de territorio a favor de la Sra. TERESA DEL CARMEN GUARDIA BAY, **lo pertinente era que la propia ANATI revisara la resolución anteriormente mencionada.** En este orden de ideas, se procede a determinar que la adjudicación otorgada a favor de la Sra. TERESA DEL CARMEN GUARDIA BAY **era ilegítima porque afectaba los intereses reconocidos a favor de la Sociedad ININCO, S.A. y es por ello que la propia entidad pública hoy demandada procede a rectificar el acto administrativo antes mencionado y a través de un nuevo acto administrativo o de la resolución No. ANATI-045-2-14 de 4 de febrero de 2014, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Tierras,** se procede a corregir el error y a subsanar la afectación que sufrió la Sociedad ININCO, S.A. sobre las tierras adjudicadas indebidamente a favor de la Sra. TERESA DEL CARMEN GUARDIA BAY.” (El resaltado es nuestro).

El precedente transcrito ilustra con claridad que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras no es competente para adjudicar tierras de propiedad privada**; por lo que, insistir, por parte de la demandante, en que se le adjudique la finca en cuestión, traería como consecuencia que repitiera la relación de sucesos contenida en el extracto judicial transcrito; el cual, como podemos observar, implicó para la **ANATI** la necesidad de emitir una resolución revocando la adjudicación originalmente reconocida, actuación que luego de haber sido sujeta al control de legalidad de la Sala Tercera, se pudo concluir que la misma resultaba, no sólo legal; sino, además, garante de los derechos previamente adquiridos por el titular originario.

Agotadas las consideraciones arriba desarrolladas, quisiéramos hacer una breve referencia a la motivación del acto acusado de ilegal; y es que, como se observa, previo al rechazo de plano de la solicitud presentada por la actora, la entidad demandada realizó un detallado análisis del área objeto de la solicitud de adjudicación, el cual incluyó, no sólo una investigación en el Registro Público; sino también, un análisis de los trámites previamente realizados a fin de determinar el



posible traslape de la finca en conflicto en relación a sus colindantes, así como la viabilidad técnica de la misma (Cfr. fojas 39 – 41 del expediente judicial).

Lo anterior es importante tenerlo presente; ya que, como se observa, el rechazo de plano de la solicitud presentada por la actora, obedeció a un cúmulo de situaciones, que no podían traer como consecuencia una decisión distinta a la adoptada.

Así las cosas, y en el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución ADMG-055 de 7 de marzo de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, ni su acto confirmatorio, y en ese sentido se nieguen las demás pretensiones.

#### **IV. Pruebas:**

##### **A. Pruebas Documentales.**

**Se objeta** la prueba contenida en el numeral sexto de este apartado de la demanda puesto que la misma vulnera lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

##### **B. Pruebas de Informe.**

**Objetamos** el numeral 2 de esta sección; toda vez que, a través de las mismas, la demandante pretende traspasar al Tribunal un deber que resulta exclusivo de las partes, a saber, la obligación de acreditar los supuestos hechos en los que se sustentan sus pretensiones:

En ese sentido, el artículo 784 del Código Judicial, establece:

**“Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables...”**

Tomando en consideración lo dispuesto en el artículo arriba transcrito, resulta jurídicamente improcedente, pretender que el Tribunal supla la carga

probatoria que corresponde a la accionante; situación que debe traer como consecuencia, que los medios de convicción, a los que hace referencia la actora en su escrito de nuevas pruebas, **sean rechazados en su totalidad.**

Sobre el particular, la Sala Tercera en el **Auto 67 de 24 de febrero de 2016**, manifestó lo siguiente:

**“No se admite como prueba de informe aducida por la parte actora el examen clínico... con fundamento en el artículo 784 del Código Judicial, según el cual ‘incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’, lo que implica que el demandante tenía la carga probatoria de aportarlo.”**  
(La negrita es nuestra).

El criterio anterior **fue reiterado** por el Tribunal en el **Auto de Prueba 41 de 30 de enero de 2017**, en el que expresó lo que a continuación se transcribe:

"...

**NO SE ADMITEN**, el resto de las solicitudes de certificación requeridas por el apoderado judicial... para que por intermedio de este Tribunal la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Patronato del Hospital Santo Tomás **informe sobre los puntos C, D, E, F, y G, de la prueba de informe**, en virtud que el artículo 784 del Código Judicial es claro al disponer que es deber de quien demanda aportar las pruebas que estime favorezcan a su pretensión. Por lo tanto, la petición formulada desnaturaliza el Principio de Igualdad de las Partes, al pretender que sea la Sala quien logre aportar a este proceso los documentos que servirán para decidir esta causa." (La negrita es nuestra).

### **C. Prueba Pericial.**

**Se objetan** todas las pruebas contenidas en este apartado; ya que, como se desprende de la Resolución de 20 de marzo de 2020, dicta por el resto de los Magistrados en grado de apelación, el restablecimiento del derecho subjetivo en el caso que nos ocupa gira en torno **a la reapertura o continuación del proceso de solicitud de adjudicación onerosa.**



En ese sentido, consideraciones de fondo como las que pretende introducir la demandante a través de estas pruebas, tendrían que ser evacuadas, en todo caso y de resultar favorecida la actora, en la vía gubernativa, **y no ante este Tribunal**; el cual, reiteramos, indicó que este proceso solamente versa sobre la posibilidad **de continuar con el proceso de adjudicación solicitado ante la ANATI**; mas no así, al reconocimiento en directo de las pretensiones en él contenido.

#### **D. Pruebas Testimoniales.**

Esta Procuraduría objeta todos los testimonios aducidos por la demandante, debido a que se excede en el máximo permitido por la norma, aunado a que no se ha especificado sobre **cuáles de los hechos de la demanda que deben acreditarse, van a declarar los testigos**, según lo establecido en el artículo 948 del Código Judicial, que puntualiza:

**“Artículo 948.** Serán admitidos a declarar solamente **hasta cuatro testigos** por cada parte, **sobre cada uno de los hechos que deban acreditarse.**” (La negrita es de este Despacho).

La Sala Tercera ya ha reflexionado sobre esta temática en el Auto de 30 de marzo de 2016, que señala:

“Por otro lado, en lo que se refiere a los testimonios aducidos de los señores Guillermo López, Said Acuña, Alberto Vallarino, Luis Cucalón y Frank De Lima, esta Superioridad debe indicar que el juez no se encuentra facultado en su rol de director del proceso, de suponer lo que las partes deben dejar claramente sentado, y es sobre las partes las que recae la carga de la prueba y el cumplimiento de la reglas procesales establecidas en la normativa vigente. En razón de ello, **no son admisibles estos testimonios pues la parte actora no identifica...sobre qué hechos los mismos deben atestiguar.**” (Lo destacado es de este Despacho).

En el Auto de fecha 1 de abril de 2016, el Tribunal indicó:

“...el artículo 948 del Código Judicial, establece que únicamente serán admitidos a declarar **hasta cuatro (4) testigos** por cada parte y, en ese sentido,

comparte el resto de Sala el criterio del Sustanciador para no admitirlos, aunado a que **el actor tampoco especificó en su escrito de apelación sobre qué hechos declarararía cada uno de ellos, por lo que lo procedente es no admitir...los testimonios aducidos.**” (La negrita es nuestra).

En efecto, debemos advertir que la interpretación jurisprudencial que la Sala Tercera ha dado al artículo 948 del Código Judicial, en el sentido que se debe indicar sobre qué hechos va a declarar el testigo, **no solo busca determinar el número de éstos que se proponen por cada hecho a fin que no excedan el límite legal, sino que tiende a garantizarle a la contraparte la posibilidad de articular su defensa; es decir, busca que prevalezca el principio de igualdad procesal de las partes consignado en el artículo 469 de ese mismo cuerpo normativo y el derecho al contradictorio, permitiéndole a la demandada incluso proponer contrapruebas a fin de enervar los referidos testimonios, lo que, como hemos visto, no podría darse si se desconoce el objeto de los mismos, al momento en que son propuestos.**

Al respecto, cobra relevancia la Resolución reciente de 13 de junio de 2017, en la cual Sala Tercera **en grado de apelación** manifestó lo siguiente:

“Este Tribunal Ad-quem es del concepto que le **asiste la razón a la Procuraduría de la Administración, en el sentido de si se admiten estos testimonios se estaría trasgrediendo el artículo 469 del Código Judicial que consagra la igualdad entre las partes dentro de un proceso, violando el principio probatorio del contradictorio, ya que una de las etapas fundamentales del período probatorio es la de contrapruebas y, si cualquiera de las partes dentro de un proceso cuando aducen las pruebas testimoniales no indican sobre qué va a exponer cada declarante, se le estaría soslayando a la contraparte el período de contrapruebas con respecto a la misma, lo que constituiría una violación a los principios del derecho panameño del debido proceso y tutela judicial efectiva. En acuerdo a lo recién expuesto, este tribunal de apelación Confirma la no admisión de las tres pruebas testimoniales aducidas por la parte actora.**” (La negrita es nuestra).



Por otro lado, se objetan todas las pruebas testimoniales; ya que, al igual que en el caso que antecede, estas forman parte del análisis de fondo de la solicitud de adjudicación, la cual, reiteramos, no es el objeto de la causa que nos ocupa.

**E. Reconocimiento de Firmas:**

Objetamos la totalidad de las pruebas contenidas en esta sección; puesto que, como hemos venido explicando, el proceso que nos encontramos surtiendo tiene por finalidad determinar si se reabre o no el proceso de adjudicación a título oneroso en la vía gubernativa.

En ese sentido, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, resulta inconducente e ineficaz solicitar la práctica de pruebas que no guarden relación alguna con el objeto del proceso.

F. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia debidamente autenticada del expediente de personal del accionante que reposa en la entidad demandada.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por el actor.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General