

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 956

Panamá, 12 de julio de 2021.

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción

Alegato de conclusión.

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.

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 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 nula, por ilegal, la Resolución ADMG-055 de 7 de marzo de 2016, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

Tal y como indicamos al momento de contestar la demanda, 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 + 7,521.72mts²), 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).

Ahora bien, el acto administrativo impugnado fue confirmado mediante la **Resolución ANATI-DAG-244 de 27 de noviembre de 2018**, expedida por el Administrador General Encargado de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras. 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).

Atendiendo al estadio procesal en el que nos encontramos, esta Procuraduría aprovecha para reiterar **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 trascrita, el mismo está supuesto a sustanciarse dentro del 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 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.

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 Resolución ADMG-055 de 7 de marzo de 2016.

Producto de lo antes indicado, y en consecuencia del material probatorio aportado, y no sustentatorio de la pretensión de la accionante, este Despacho estima que en el presente proceso la recurrente **no cumplió con su obligación de probar los datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas en la que sustenta 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)...”

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.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 84-19