

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 092

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 16 de enero de 2024

Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.

El Licenciado Hermes Macias Rodríguez, actuando en nombre y representación de **Eloisa De Gracia Castro**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNAM-UTOVER-00315-2017 del 02 de junio de 2017, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** y para que se hagan otras declaraciones.

Alegatos de Conclusión
(Concepto de la Procuraduría
de la Administración)

Expediente 1118022022.

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, en tiempo oportuno, el concepto de Ley dentro del alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración relacionado con el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

En la **Vista Número 1029 de 6 de julio de 2023**, este Despacho manifestó que en el negocio jurídico bajo examen, la situación planteada por la accionante tiene por objeto que se declare nula, por ilegal, la **Resolución DNAM - UTOVER-00315-2017 del 02 de junio de 2017**, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, la cual, en su parte resolutive, dispuso lo siguiente:

“

...

PRIMERO: ADJUDICAR definitivamente a TOMASA PINZON DE LOPEZ, mujer, de nacionalidad panameña, mayor de edad, estado civil casada, con número de cédula de identidad personal NUEVE - CIENTO VEINTIOCHO - CIENTO SESENTA Y OCHO (9-128-168), el predio baldío rural número 0038, con una superficie de

CERO HECTAREA MAS CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO METROS CUADRADOS CON VEINTICINCO DECÍMETROS CUADRADOS (0 HAS + 0445.25 m²), UBICADO EN LA CONCEPCION, CORREGIMIENTO de CARLOS SANTANA A., DISTRITO DE SANTIAGO, PROVINCIA DE VERAGUAS, comprendida dentro de los siguientes linderos generales, que corresponde al Plano N° 4040303000038 de 11 de febrero de 2016, registrado por Dirección Nacional de Adjudicación Masiva:

NORTE: OCUPADO: OCUPADO POR: CECILIA VALDES ABREGO;

SUR: CAMINO EN LA CONCEPCION 15.00M;

ESTE: CARRETERA A LA RAYA DE SANTA MARÍA 30.00M;

OESTE: OCUPADO POR MARIA GUADALUPE VALDES VEGA;

...

QUINTO: REMITIR copia de la presente resolución a la Dirección Nacional de Información Catastral y Avalúos, para que la finca resultante de la inscripción en el Registro Público de la presente adjudicación y el valor fijado a la misma, se registren en el sistema E-Tax para los fines fiscales pertinentes, en atención a la disposición contenida en el artículo setecientos sesenta y tres (763) del Código Fiscal y artículo 40 de la Ley 59 de 2010.

...” (El resaltado y subrayado corresponde a la fuente citada) (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial)

II. Normas que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.

Al sustentar el concepto de las normas citadas en su escrito de demanda, el apoderado judicial de la actora señaló que el acto acusado, infringió de la **Ley 59 de 8 de octubre de 2010** “Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia y dicta otras disposiciones”, el **artículo 4**

(numeral 1), manifestando que la institución demandada no tomó en cuenta el contenido de la norma, ya que se le impedía tramitar predios previamente adjudicados sobre los cuales se ostenta un título de propiedad (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Continuó planteando la parte actora que fueron transgredidos los artículos 337, 1767, 1227 y 338 del Código Civil, al expresar que con la expedición de la resolución atacada de ilegal se materializa la adjudicación de una parcela de terreno, como si se tratara de un terreno baldío estatal, cuando en realidad, es una propiedad privada; que la adjudicación e inscripción en el Registro Público se hizo en violación al principio de prioridad registral; que la venta efectuada se hizo sin consentimiento de su propietaria; y que al haberse desconocido la propiedad de su mandante se dejó de aplicar la norma invocada (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial).

Quien demanda, desarrolló el concepto de violación de los artículos 36, 52 (numerales 1,2 y 4) y 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, manifestando que la entidad acusada no tiene competencia para otorgar títulos de propiedad de terrenos que previamente, hayan sido adjudicados; que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** no cuenta con competencia para adjudicar bienes inmuebles amparados al régimen de propiedad privada; y que se ha infringido el principio del debido proceso legal, al adjudicarse un bien que ya era propiedad de su representada (Cfr. fojas 10 a 12 del expediente judicial).

Finalmente, en atención al concepto de violación de los artículos 24, 29 y 102 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, argumentó el apoderado judicial de la actora que el globo de terreno adjudicado no era libremente adjudicable, toda vez que el mismo no era baldío; que se desprotegieron y conculcaron los derechos de propiedad del legítimo dueño de un bien inmueble y por ende, éste debía gozar de la protección del Estado; y que las tierras adjudicadas ni eran estatales ni estaban desocupadas, ya que pertenecen a su mandante (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

III. Actividad probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, se observa que a través del **Auto de Pruebas 510 de veinte (20) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)**, visible a fojas 98 a 99 del expediente judicial, la Sala Tercera se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas presentadas y aducidas por el demandante dentro del presente proceso contencioso administrativo. Veamos.

A. Pruebas Documentales:

- Las visibles a fojas 15-16, 17-19, 20-24, 25, 26, 27 y 28 del infolio de marras (Cfr. foja 98 del expediente judicial).

B. Prueba de Informe:

- Se admite la prueba de informe, a fin que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** remita al Tribunal copia debidamente autenticada del expediente administrativo correspondiente a la emisión del acto acusado, es decir, la **Resolución DNAM - UTOVER-00315-2017 del 02 de junio de 2017**, el cual, fue solicitado a la entidad mediante el **Oficio 2799 del 6 de diciembre de 2023** (Cfr. foja 98 y 103 del expediente judicial).

Por otra parte, la Sala Tercera mediante el referido Auto de Pruebas no admitió la inspección judicial (ocular) aducida por la demandante, por las razones que a continuación se anotan:

“

...

No se admite la inspección judicial (ocular) con intervención de peritos solicitada por la parte actora, renunciando a su derecho a designar algún experto y a la vez solicitando al Tribunal que le designe un perito que practique la experticia que aquel propuso, toda vez que infringe el artículo 967 del Código Judicial, en donde se exige que: ***‘La parte que adujere la prueba pericial debe*** indicar el punto o puntos sobre que ha de versar el dictamen de los peritos ***y expresará en el mismo escrito la persona o persona que designó para desempeñar el cargo. [...]’*** (Sic) (Resaltado por el suscrito); tal como se observa existen dos requisitos primordiales para considerar la procedencia de un peritaje que haya sido propuesto por alguna de las partes, tomando en consideración que no recae en el Tribunal su promoción, y si bien en el párrafo siguiente de dicha norma, se contempla que el Juez ‘puede’ practicar la pericia y también ‘puede’ designar un perito, lo cierto es que tal atribución no

implica una obligación probatoria del Juzgador, quien si considera necesario incorporar dictámenes periciales a su consideración, actuará conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 966 del mismo código; por consiguiente. las diligencias pretendidas resultan legalmente ineficaces y se rechazan de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 783 del texto legal en mención...

...” (El resaltado corresponde a la fuente citada) (Cfr. foja 98 y 99 del expediente judicial)

Ahora bien, una vez examinados los argumentos y los cargos de ilegalidad en los que **Eloisa De Gracia Castro** fundamenta su pretensión, así como las constancias procesales que obran en autos, este Despacho advierte que, concretamente, el objeto del proceso se centra en determinar si con la expedición de la resolución atacada de ilegal se materializó la adjudicación de una parcela de terreno, como si se tratara de un terreno baldío estatal, cuando en realidad, a juicio de la demandante, era una propiedad privada; aunado a que con la inscripción en el Registro Público del inmueble, fue violado el principio de prioridad registral.

Bajo este escenario, a criterio de este Despacho, no se han recabado los suficientes elementos de convicción que permitan acreditar la pretensión de la accionante, puesto que por un lado, no se llevo a cabo la prueba de inspección judicial (ocular) aducida por la recurrente, debido a las razones expuestas por el Tribunal, y además, a la fecha, no consta dentro del infolio judicial la copia debidamente autenticada del expediente administrativo correspondiente a la emisión del acto acusado, es decir, la Resolución DNAM - UTOVER-00315-2017 del 02 de junio de 2017, el cual como ya mencionamos, fue solicitado a la entidad mediante el Oficio 2799 del 6 de diciembre de 2023.

Es así que a juicio de esta Procuraduría, las piezas procesales que obran en autos no permiten establecer que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, al dictar la Resolución DNAM-UTOVER-00315-2017 del 02 de junio de 2017, objeto de controversia, inobservó lo dispuesto en el artículo 4 (numeral 1) de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010; los artículos 337, 1767, 1227 y 338 del Código

Civil, así como los artículos 36, 52 (numerales 1,2 y 4) y 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, disposiciones invocadas como infringidas por la accionante.

De ahí a que en el negocio jurídico bajo examen, consideramos que la actividad probatoria de la accionante 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 recurra a cumplir con el deber de aportar los correspondientes elementos probatorios a fin de acreditar los hechos alegados en su demanda.

Sobre este deber de las partes de probar sus alegaciones, se refirió la Sala Tercera, mediante la **Resolución de veinticinco (25) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)**, en una demanda de similar naturaleza, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“Por otra parte, al verificar el material probatorio incorporado al proceso de marras, con el objeto de constatar las apreciaciones esbozadas por el demandante logramos determinar que existe una total ausencia de pruebas idóneas que permitan a esta Sala llegar a la convicción de la presunta ilegalidad de la resolución acusada, siendo esto un deber inherente de quien demanda en esta jurisdicción contencioso administrativa, al tenor de lo establecido 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 les son favorables.’

Ello es así, toda vez que **para poder determinar la posible vulneración de los artículos 182, 184, 185 y 197 del Código de Trabajo**, que guardan relación con la preservación de derechos consignados en los contratos, convenciones de trabajo y la ley, producto de una modificación al reglamento interno de trabajo por parte del empleador, **el Sindicato de Trabajadores Gráficos de Panamá debió aportar los contratos de trabajo suscritos entre los empleados y la empresa Productos Panameños, S.A., así como las convenciones o acuerdos celebrados producto de una convención colectiva de trabajo, y de esta forma hubiésemos podido comprobar si el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al aprobar el Reglamento Interno de Trabajo, dio fiel cumplimiento a su deber de observar lo establecido en las leyes, decretos, convenciones y contratos vigentes, previo a la aprobación de ese estatuto.**

Es oportuno en esta ocasión, comentar lo manifestado por el jurista colombiano Gustavo Penagos, cuando se refiere al tema de la carga de la prueba, al indicar 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 ese 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).

Como puede observarse de la doctrina antes citada, **la carga de la prueba le correspondía al Sindicato de Trabajadores Gráficos de Panamá, no al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, quien debía acreditar a este Tribunal de Justicia la ilegalidad del Reglamento Interno de Trabajo de la empresa Productos Panameños, S.A.”** (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene dentro de una acción contencioso administrativa, que quien concurra cumpla con su responsabilidad de acreditar sus pretensiones ante la Sala Tercera; ya que **la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho; sin embargo, ninguna de las pruebas aportadas al proceso por la recurrente con la demanda, ni la que fue aducida y que, a la postre, no fue practicada, contribuyen a desmeritar las actuaciones administrativas adelantadas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ni aportan elementos de convicción que corroboren sus argumentos, ni los cargos de infracción alegados, de allí que, estimamos que los mismos deben ser desestimados.**

Es oportuno señalar que, la carga procesal, tal como establece el artículo 784 del Código Judicial obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió la Sala Tercera en el 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...’ (El subrayado 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.

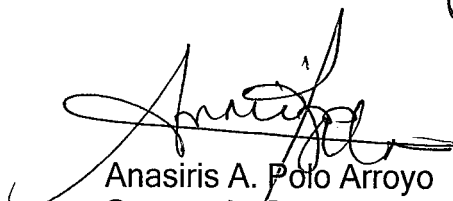
Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: ‘en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. 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)...” (Lo resaltado es nuestro)

Visto todo lo anterior, y de conformidad con los fundamentos de hecho y de Derecho que hemos analizado, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución DNAM-UTOVER-00315-2017 del 02 de junio de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada