

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 584

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 19 de marzo de 2024

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

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

Expediente 365392022.

La Firma Forense Corporación de Abogados Indígenas de Panamá (CAIP), actuando en nombre y representación de **Joaquín González Oneil (en su condición de Rey Buru y representante del pueblo BriBri)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNAM-UTOCHA0028-2021 del 16 de enero de 2021, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, y para 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, 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 198 de 8 de febrero de 2023**, este Despacho manifestó que, en el negocio jurídico bajo examen, la situación planteada por el accionante tiene por objeto que se declare nula, por ilegal, la **Resolución DNAM-UTOCHA-0028-2021 del 16 de enero de 2021**, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, la cual, de entre sus considerandos y parte resolutive, dispuso lo siguiente:

“

...

CONSIDERANDO:

Que en el marco de los procesos de regularización y titulación masiva de tierras a cargo de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, SHIRLY SHANIRA SANTOS MOLINA, mujer, de nacionalidad panameña, mayor de edad, estado civil soltera, con número de cédula de identidad personal UNO -SETECIENTOS CINCO -QUINIENTOS CINCUENTA Y UNO (1 -705-551) solicitó la adjudicación de un predio baldío rural número 0020, con una superficie de CUARENTA HECTÁREAS MAS SEIS MIL CIENTO TRES METROS CUADRADOS CON SETENTA y SIETE DECIMETROS CUADRADOS (40ha+6, 103.77m²) ubicado en BOCA DE YORKIN, Corregimiento de LAS TABLAS, Distrito de CHANGUINOLA, Provincia de BOCAS DEL TORO, petición que está contenida en el expediente.

...

Que consta en el expediente que la adjudicataria ha cancelado el valor total de la adjudicación y de todos los costos de los trámites.

Que la petición ha cumplido con los requerimientos de la Ley N° 37 de 1962, modificada por el Decreto Ley N° 11 de 2 de junio de 1966; la Ley N° 24 de 2006, modificada por la Ley N° 80 de 2009; y el Decreto Ejecutivo N° 228 de 27 de septiembre de 2006, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 45 de 7 de junio de 2010; la Ley N° 59 de 2010.

...

RESUELVE:

PRIMERO: **ADJUDICAR** definitivamente a SHIRLY SHANIRA SANTOS MOLINA, mujer, de nacionalidad panameña, mayor de edad, estado civil soltera, con número de cédula de identidad personal UNO -SETECIENTOS CINCO -QUINIENTOS CINCUENTA Y UNO (1 -705-551), el predio baldío rural número 0020, con una superficie de CUARENTA HECTÁREAS MAS SEIS MIL CIENTO TRES METROS CUADRADOS CON SETENTA y SIETE DECIMETROS CUADRADOS (40ha+6, 103.77m²) ubicado en BOCA DE YORKIN, Corregimiento de LAS TABLAS, Distrito de CHANGUINOLA, Provincia de BOCAS DEL TORO, comprendida dentro de los siguientes linderos generales, que corresponde al Plano N° 3644413000020 de 10 de septiembre de 2012,

registrado por Dirección Nacional de Titulación y Regularización:

NORTE: PROPIEDAD DE ZONIA DEL CARMEN IBARRA MACHUCA FINCA 4826, ROLLO 15685, ASIENTO 1, DOC 3;

LUIS ALFONSO CASTILLO MARTINEZ:

SUR: QUEBRADA COLORADO SERVIDUMBRE FLUVIAL DE 3.00m DE ANCHO;

ESTE: OCUPADO POR: LUIS ALFONSO MARTINEZ CASTILLO;

QUEBRADA COLORADO SERVIDUMBRE FLUVIAL DE 3.00m DE ANCHO;

OESTE: RIO YORKIN SERVIDUMBRE FLUVIAL DE 50.00m DE ANCHO;

PROPIEDAD DE: ZONIA DEL CARMEN IBARRA MACHUCA FINCA 4826, ROLLO 15685, ASIENTO 1, DOC 3:

...” (El resaltado corresponde a la fuente citada) (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

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

A fin de sustentar su demanda de nulidad, la parte recurrente manifestó que se violó de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el artículo 34, indicando que por parte de la entidad demandada existieron omisiones en cuanto a sus deberes administrativos (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Señaló además que fueron conculcado los artículos 4, 5, 6, y 7 de la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008, señalando que estas disposiciones resultan congruentes con normas de la Convención Americana de Derechos Humanos, al establecer que le corresponde al Estado el deber de reconocer dichos derechos a sus nacionales, lo cual para el caso que nos ocupa, refiere a la propiedad colectiva de las tierras ancestrales y la adjudicación a los pueblos indígenas (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

Continuó expresando el accionante que el acto acusado, violentó el artículo 66 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, indicando que se requería cumplir con el agotamiento de la conciliación y de no darse ésta, se debió remitir el expediente a los Tribunales (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

Al referirse al artículo 13 del Decreto de Gabinete 53 de 26 de febrero de 1971, la parte actora expresó que la violación es directa, toda vez que se omite el deber constitucional, legal y convencional de reconocer las tierras indígenas del pueblo BriBri (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Respecto a los artículos 1, 2 y 3 de la **Ley 37 de 2 de agosto de 2016**, el demandante alegó que al otorgar un derecho de propiedad sobre tierras del pueblo BriBri, los deja en indefensión al no permitírseles el derecho al ejercicio de la consulta; que al no cumplir un deber legal, se consiente la usurpación y la propiedad de las tierras, a personas no indígenas; y que la entidad acusada al efectuar la adjudicación sin ninguna evidencia de consulta, incurre en una violación directa de la norma (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

III. Actividad probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, se observa que a través del **Auto de Pruebas 78 de veinticuatro (24) de enero de dos mil veinticuatro (2024)**, visible a fojas 96 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 1, 17, 19-23, 24 del expediente judicial; dos (2) antecedentes que constan de 158 páginas y 87 páginas respectivamente; así como otro documento apreciable a fojas 69-90 del infolio de marras (Cfr. fojas 96 y 97 del expediente judicial).

B. Pruebas de Informe.

1. Que se oficie a la Dirección Nacional de Tierras Indígenas de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a fin que remita copia autenticada del Expediente 001-2015, que contiene la solicitud de titulación colectiva del Pueblo Bribri (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

2. Que se oficie a la Dirección Nacional de Tierras y Regularización de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a fin que remita copia autenticada del expediente 36444413000020, que contiene la solicitud de titulación individual de Shirley Shanira Santos Molinas por medio de la cual se adjudicó a través de la Resolución DNAM-UTOCHA-0028-2021 y que fue tramitado por la Regional de la A.N.A.T.I. de Changuinola en la Provincia de Bocas del Toro (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

3. Que se oficie al Viceministro de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, Dirección de Política Indígena y Gobernanza para que remita copia autenticada del Estudio Tenencial de las Tierras Ancestrales del Territorio Bribri en la Provincia de Bocas del Toro (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

4. Que se oficie al Registro Público de Panamá para que remita copia autenticada del registro de la Finca Inscrita en el Folio Real 3035S047, Código de Ubicación 1107 y los tramites que le han acompañado (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

5. Que se Oficie a la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, para que remita copias autenticadas de la Resolución ADMG-109 de 2015, publicada en la Gaceta Oficial 27802A de fecha 15 de junio de 2015 y de la Resolución ADMG-162-2020 de fecha 4 de junio de 2020, publicada en la Gaceta Oficial 29057 de 29 de junio de 2020, ambas, relacionadas con las medidas de protección sobre ocupación de Tierras del Pueblo Bribri de Panamá (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

C. Pruebas Testimoniales.

Se admiten los testimonios de las siguientes personas:

1. Kevin Evandro Sánchez Saavedra, con cédula de identidad personal 2 702-928, antropólogo (Cfr. foja 99 del expediente judicial).
2. Bernal Castillo Díaz, con cédula de identidad 10-5-2075, antropólogo (Cfr. foja 99 del expediente judicial).
3. Pedro Antonio Sifton Ureta, con cédula de identidad personal 4-154-276 (Cfr. foja 99 del expediente judicial).
4. Marbelina Oller, con cédula de identidad personal 10-701-703 (Cfr. foja 99 del expediente judicial).

Por otra parte, la Sala Tercera mediante el referido Auto de Pruebas, no admitió las pruebas documentales visibles dentro del infolio de marras a fojas 68, 91, 92-95, así como dos (2) informes que constan respectivamente de 38 y 64 páginas (Cfr. fojas 97 y 98 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, el Tribunal no admitió una (1) prueba de reconocimiento y dos (2) declaraciones de parte aducidas por la parte actora (Cfr. foja 99 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como indicamos en nuestra **Vista Número 198 de 8 de febrero de 2023**, el concepto de la Procuraduría de la Administración quedó supeditado, en lo que respecta a la legalidad del acto impugnado, **a lo que establecieran las partes en la etapa probatoria** (Cfr. fojas 56 a 63 del expediente judicial).

Ahora bien, una vez examinados los argumentos y los cargos de ilegalidad en los que **Joaquín González Oneil (en su condición de Rey Buru y representante del pueblo BriBri)**, 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 el procedimiento

de regularización y titulación masiva de tierras seguido a favor de **Shirly Shanira Santos Molina**, por medio del cual la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** le adjudicó un predio baldío rural ubicado en Boca de Yorkin, Corregimiento de Las Tablas, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro, a través de la **Resolución DNAM-UTOCHA-0028-2021 del 16 de enero de 2021**, fue sustanciado conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio 2000; los artículos 4, 5, 6, y 7 de la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008; el artículo 66 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010; el artículo 13 del Decreto de Gabinete 53 de 26 de febrero de 1971; y los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 37 de 2 de agosto de 2016.

Como advertimos en su momento, para despejar dicha incógnita, el accionante, a través de su apoderada judicial, adujo una serie de medios de convicción con la finalidad de probar sus argumentos, así como la violación a los preceptos legales antes mencionados; en tal sentido, en primer lugar, observamos que de acuerdo a las pruebas admitidas mediante el Auto de Pruebas 78 de veinticuatro (24) de enero de dos mil veinticuatro (2024), fueron recibidos los testimonios de Kevin Evandro Sánchez Saavedra, Bernal Castillo Díaz, Pedro Antonio Sittón Ureta y Marbelina Oller, por lo que consideramos pertinente referirnos a lo manifestado por dichas personas al practicarse el medio probatorio antes mencionado.

Respecto a lo anterior, se observa que Kevin Evandro Sánchez Saavedra, al preguntársele, *“...Diga el testigo, si sabe usted desde cuándo los bribri han pedido el reconocimiento o titulación de sus tierras y si ya fueron reconocidas o no?”*, contestó, *“Desde por lo menos la década de 1970 los bribri comenzaron a organizarse para emprender acciones de reconocimiento sobre sus tierras, pero sus reclamos más bien han tenido mayor fuerza desde el año 2000, en donde hay acciones legales concretas. Además, en los Censos de Población y Vivienda antes*

de la década de 1990 no fueron registrados como pueblo. A pesar de todo este esfuerzo su territorio sigue sin ser reconocido oficialmente como territorio colectivo por el Estado panameño”, y por su parte, Bernal Castillo Díaz, al hacérsele la pregunta, “...Ya que menciona que el Programa Nacional de Tierras tomó la iniciativa de los estudios del territorio bribri, conoce usted si ya les fueron reconocidos los títulos colectivos y si no es así, por qué razón?”, contestó lo siguiente, “...Hoy podemos decir que han pasado años, ellos, el pueblo bribri, han estado gestionando desde el año 2005, el reconocimiento de sus tierras. De igual manera por qué, ya que al Norte del territorio bribri está el poblado de tierras anexas Ngäbe Buglé, no sé por qué hoy día no se ha reconocido ese, territorio ancestral por los gobiernos, ya que ellos tienen notas, cartas que nos mostraron en ese entonces.” (Cfr. fojas 112-113 y 116 y 117 del expediente judicial).

Continuando con la evacuación de los testimonios, siendo el turno de Pedro Antonio Siton, al preguntársele, “...Diga el testigo, si durante su gestión en la ANATI, tuyo conocimiento de la solicitud del pueblo bribri para reconocimiento de sus tierras colectivas?”, contestó, “Sí, pero permito explicarme que previa a la solicitud tuvimos una serie de reuniones con la dirigencia de esa comunidad indígena con su representante legal para determinar cuál era el procedimiento más acorde a sus intereses, si era vía una ley comarcal o vía el procedimiento establecido de tierras colectivas. Efectivamente, en diciembre de 2015 se inició el proceso de tierras colectivas mediante el Expediente 001-2015, el cual contaba de estudios previos que se habían hecho entre cinco a diez años anteriores a la fecha de 2015, por parte del Programa Nacional de Tierras (PRONAT), la Institución antecedente de la ANATI, y por la Dirección de Políticas Indigenistas, no recuerdo si era del Ministerio de Gobierno y Justicia, no recuerdo a quién pertenecía esa dirección...”, y por su parte, Marbelina Oller, al formularse la pregunta “...Diga la testigo, si conoce la realidad del pueblo bribri y por qué la conoce. Explique.”,

respondió, *“Desde que llegué al Viceministerio en el año 2017 encontramos la solicitud de tierras colectivas del pueblo bribri en el despacho del Viceministerio de Asuntos Indígenas, y en ese momento no solamente estaba la solicitud del pueblo bribri, encontramos más solicitudes de otros territorios...”* (Cfr. fojas 121-122 y 126 del expediente judicial).

Entretanto, por medio de la Nota ANATI-DAG-528-2024 del 12 de marzo de 2024, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, en base a lo solicitado por el Tribunal a través del Oficio 522 del 9 de febrero de 2024, envió copias autenticadas del expediente 001-2015 que contiene la solicitud de titulación colectiva del pueblo Bribri, contentivo de 531 fojas y además, remitió las copias autenticadas del dossier administrativo que consta de 64 fojas, el cual sirvió de base para adjudicar mediante la **Resolución DNAM-UTOCHA-0028-2021 del 16 de enero de 2021**, el predio rural antes detallado a Shirley Santos Molina (Cfr. foja 103 y 131 del expediente judicial).

Es así que concretamente, al examinar el expediente administrativo que sirvió de sustento a la entidad para emitir el acto acusado, observamos que consta, entre otras, documentación tal como la Notificación de Mensura y Designación de Representante, visible a su foja 1; Notificación de Titulación de Oficio, apreciable a foja 2; Informe Secretarial para Colindantes, confrontable a foja 6; Acta de Exposición Pública, visible a fojas 10-11; Acta de Cierre de Exposición Pública, a su foja 12; Informe Secretarial de transcurridos quince (15) días calendarios de cierre de exposición pública, a foja 13; Informe Secretarial de Resultado de Diligencia de Mensura del Predio en ausencia del poseedor o colindante, a foja 23; los correspondientes Edictos de notificación de ausencia de colindante fechados el 5 de agosto de 2013, visibles a fojas 24-25, y finalmente, visible a foja 49, la Certificación expedida por el Director Regional de la entidad, en la provincia de Bocas del Toro, en la que certifica que existe una solicitud de adjudicación a

nombre de Shirley Santos Molina sobre un globo de terreno con cédula catastral 3644413000020, con número de predio LTA1087.

En cuanto a lo anterior, consideramos pertinente realizar un examen de toda la normativa procedimental que debe servir de base a la entidad demandada para la adjudicación del predio rural bajo controversia; por lo que sobre este contexto, nos corresponde hacer alusión a lo que establecen los artículos 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109 y 110 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 “Por la cual se adopta el Código Agrario de la República de Panamá”, los cuales expresan lo siguiente:

“Artículo 96 (modificado por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966): Las solicitudes de adjudicación de tierras estatales a título gratuito u oneroso deberán ser dirigidas al Funcionario Provincial designado por la Comisión de Reforma Agraria, el cual las sustanciará y remitirá a la Dirección General de la Reforma Agraria. La solicitud se hará mediante formulario preparado al efecto por la Comisión de Reforma Agraria, cuyos formularios serán suministrados sin costo y no causarán derecho de timbre cuando se trate de solicitudes a título gratuito; se les adherirán timbres por valor de dos Balboas (B/.2.00), más el timbre de soldado de la Independencia, cuando se trate de solicitudes a título oneroso.”

“Artículo 97: La tramitación de las solicitudes tendrá dos (2) etapas: una (1) que comprenderá la tramitación necesaria para la mensura del terreno que se solicita y otra que comprenderá lo relacionado con la adjudicación.”

“Artículo 98: Una vez presentada la solicitud, la Comisión de Reforma Agraria autorizará al peticionario para que abra las trochas respectivas, y por conducto del Alcalde o del Corregidor correspondiente, enviará comunicaciones a los colindantes a fin de que se notifiquen personalmente por escrito, en un término no mayor de quince (15) días y hagan valer sus derechos en el momento de la inspección o mensura.”

“Artículo 99 (modificado por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966): En caso de colindantes conocidos ausentes cuyo paradero se conoce, se procederá a notificarlos por medio de exhorto que puede ser librado por conducto de las autoridades de la

Comisión de Reforma Agraria o de las autoridades administrativas o judiciales.

En caso de colindantes ausentes desconocidos o de paradero ignorado se hará la notificación mediante fijación de edictos por cinco (5) días en la Alcaldía y Corregiduría del lugar.

En caso de colindantes conocidos pero ausentes cuyo paradero se conoce, se procederá a notificarlos por medio de exhorto que será librado por conducto de los funcionarios de la Comisión de Reforma Agraria o por conducto de cualquier otro funcionario administrativo o judicial.

En caso de colindantes conocidos pero renuentes a notificarse personalmente, se procederá a la notificación personal en la forma establecida por el Artículo 479 del Código judicial.”

“Artículo 100 (modificado por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966): Abiertas las trochas el interesado lo comunicará por escrito o verbalmente al Funcionario Sustanciador para que éste fije la fecha de la Inspección, la cual se hará en un término no mayor de quince (15) días a partir de la fecha en que se ha presentado la solicitud.”

“Artículo 101 (modificado por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966): Previa constancia de las notificaciones a los colindantes, si los hubiere, y en la forma establecida en este Decreto Ley, así como de que las trochas han sido abiertas, la Comisión de Reforma Agraria, por medio de un Agrimensor bajo su dependencia, hará inspeccionar el terreno cuya mensura se solicita para establecer si las tierras solicitadas son o no adjudicables. En las solicitudes a título oneroso, siempre que sea posible, el Agrimensor privado que habrá de practicar la mensura, acompañará al Agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria en esta inspección.

PARÁGRAFO. Durante la inspección a que se refiere el inciso anterior tendrá también lugar la conferencia de avenimiento a que se refiere el Artículo 103, sin perjuicio de la oposición que pueda instaurar posteriormente quien se crea perjudicado, según lo prescribe el Artículo 133 de este Código.”

“Artículo 102: Si las tierras solicitadas son estatales adjudicables y no están ocupadas, el agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria que haya efectuado la inspección, autorizará al agrimensor del peticionario para que lleve a efecto la mensura y prepare el plano correspondiente cuando se trate de una solicitud a título oneroso. Cuando se trate de una solicitud a título gratuito la mensura será efectuada por agrimensores de la Comisión

de Reforma Agraria, si no ha habido oposición por parte de colindantes.”

“Artículo 103: Si alguno o varios colindantes se oponen a la mensura, el agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria estudiará las quejas presentadas con miras a una avenencia sobre el terreno.

Si no hubiere avenencia, el funcionario sustanciador, acompañado del agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria, cuando se trate del título gratuito, y de éste y del Agrimensor privado, cuando se trate del título oneroso, practicará una inspección ocular con el fin de establecer a quién le asiste la razón. Los fallos de este funcionario serán apelables ante la Dirección de la Comisión de Reforma Agraria.”

“Artículo 104: Todos los detalles de las inspecciones se harán constar en un acta firmada por los funcionarios y las partes.”

“Artículo 105: Practicada la mensura, la oficina provincial de la Comisión de Reforma Agraria preparará el plano cuando se trate de una solicitud a título gratuito. Cuando se trate de una solicitud a título oneroso, el agrimensor privado levantará el plano correspondiente y lo presentará al funcionario sustanciador junto con un informe circunstanciado de la mensura.

En dicho informe se harán constar los linderos, la superficie, el nombre de los colindantes y ocupantes y cualquiera otra información que considere conveniente.”

“Artículo 106: El funcionario sustanciador, una vez estudiado el plano, lo remitirá junto con el expediente a la Dirección General de la Comisión de Reforma Agraria para su estudio y aprobación.”

“Artículo 107: Si el plano es aprobado por la Dirección General de la Comisión de Reforma Agraria, ésta archivará el original y devolverá tres (3) copias al funcionario sustanciador junto con el expediente para que se tramite lo referente a la adjudicación.”

“Artículo 108 (modificado por el Decreto Ley 4 de 20 de mayo de 1965): Recibido el expediente, el funcionario provincial de la Comisión de Reforma Agraria hará publicar la solicitud mediante la fijación de edictos en el Despacho de la Comisión de Reforma Agraria y en la Alcaldía o Corregiduría del lugar donde se solicita el terreno. Estos edictos serán publicados en un periódico diario de gran circulación durante tres (3) días consecutivos y una (1) vez en la Gaceta Oficial. Los edictos tendrán una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación.

PARÁGRAFO. Para los efectos de la publicación de los Edictos en la Gaceta Oficial, bastará la presentación al Despacho de la Comisión de Reforma Agraria del recibo de pago de los derechos efectuados en la Dirección Provincial de Ingresos respectiva.”

“Artículo 109 (modificado por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966): Transcurrido este término, si no hay oposición, el Funcionario Sustanciador enviará el expediente completo a la Dirección General de la Reforma Agraria para que ésta, si lo cree pertinente, proceda a dictar la Resolución de Adjudicación.”

“Artículo 110 (modificado por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966): La Resolución a que se refiere el Artículo anterior, debidamente inscrita en el Registro Público, constituirá el título de propiedad.”

Respecto a la normativa antes transcrita, podemos apreciar de manera medular el procedimiento para la adjudicación de tierras a título oneroso, tal cual como lo es el caso que nos ocupa, y en ese sentido, vemos que de acuerdo al artículo 97 antes transcrito, la tramitación de las solicitudes mantendrá dos (2) etapas: una (1) que comprenderá la tramitación necesaria para la mensura del terreno que se solicita y otra que comprenderá lo relacionado con la adjudicación, todo lo cual conlleva una serie de exigencias y pasos que disponen puntualmente los artículos citados.

Es así que, para efectuar la adjudicación del predio solicitado, se deben observar toda una gama de requisitos, entre los cuales tenemos los de abrir las trochas correspondientes; realizar la mensura o inspección; notificar a los colindantes del predio; levantar el plano correspondiente y presentarlo al funcionario sustanciador cuando se trate de una solicitud a título oneroso; fijar los edictos respectivos; efectuar la adjudicación y finalmente, inscribir en el Registro Público la resolución que adjudica el predio petitionado, lo que constituirá un título de propiedad.

Dicho lo anterior, al confrontar el procedimiento de titulación establecido en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, con las constancias procesales que obran

dentro del expediente de marras, se observa que el Informe de Conducta remitido por la entidad demandada, señala lo que a seguidas se anota:

“

...

La solicitud de adjudicación tiene su génesis en el expediente identificado con la cédula catastral No. 3644413000020, predio No. LTA1087, fechado 30 de enero de 2012, (f.1), notificación de mensura y designación de representante No. RTR-02 a nombre de la señora **SHIRLY SHANIRA SANTOS MOLINA**, sobre un lote de terreno baldío Nacional ubicado en el corregimiento de Las Tablas, distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro (f. 2).

Consta a fojas 3 del dossier, ficha catastral No.3644413000020 del predio No. LTA con característica rural, ubicado en el sector de Las Delicias Arriba, Corregimiento de Las Tablas, distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro.

...

Que, (sic) foja 6 se observa informe de situación especial No. RT-18, bajo la cédula catastral No. 3644413000020, para el beneficiario del predio, la señora **SHIRLY SHANIRA SANTOS MOLINA**.

A foja 6, consta informe secretarial para notificación de colindantes, el cual señala que fue imposible notificar al colindante del lindero norte del predio del peticionario, debido a que **Reina del Carmen Ibarra M.**, no se encontraban en el momento de la visita. Cabe señalar que se le visito (sic) en dos fechas distintas.

Seguido de esto, se observa a foja 23, informe secretarial de resultado de diligencia de mensura del predio en ausencia del poseedor o colindante RTR-06 de 31 de julio de 2013, mediante el cual se indicó que se realizó la inspección en ausencia del poseedor debido a que el mismo no se encontraba en el predio, por lo que se procedió a notificarle por edicto el resultado de la diligencia. Consecuencia de esto se levantaron dos informes secretariales para poseedores beneficiarios visible a fojas 23 y 24, indicando que se dan por notificados de los límites y mediciones establecidos.

Que a fojas 22,23 y 24, se observa informe secretarial de notificación de resultado de diligencia de mensura en ausencia del poseedor o colindante

No. LTA1081 fechado de 31 de julio de 2013 y Edicto No. 213 de 5 de agosto de 2013.

...

Mediante Edicto Colectivo No. 03 de 07 de octubre de 2013, se deja en constancia las personas que han solicitado adjudicación a título oneroso de tierras nacionales en la provincia de Coclé (fs. 26 a 30)

...

También se observa la publicación del Edicto Colectivo No. 03 de 07 de octubre de 2013, en un periódico de circulación nacional (f. 32).

...

Visible a foja 60 a 62, consta la Resolución No, DNAM-UTOCHA-0028-2021 de 15 m², de enero de 2021, la cual adjudica definitivamente a la señora **SHIRLY SHANIRA SANTOS MOLINA** el predio rural No. 0020, con una superficie 40 Has + 6103.77 ubicado en Boca de Yorkin, corregimiento de Las Tablas, distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro.

..." (Cfr. fojas 41-43 del expediente judicial).

Ante lo expuesto por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** en su Informe de Conducta, vemos que la entidad demandada, a nuestro juicio, cumplió con toda la normativa que regula la materia, ya que tal como mencionáramos en párrafos precedentes, el artículo 97 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 dispone que la tramitación de las solicitudes mantendrá dos (2) etapas, las cuales comprenderán la tramitación para la mensura del terreno y otra relacionada con la adjudicación, siendo así que bajo esa premisa, la institución realizó todos los trámites sobre el bien inmueble solicitado; se dio la apertura de exposición pública; se hicieron las notificaciones correspondientes por medio de Edictos; y se hicieron los intentos por recabar las firmas de los colindantes, todo lo cual trajo como resultado la adjudicación del predio rural a través del acto acusado, es decir, la **Resolución DNAM-UTOCHA-0028-2021 del 16 de enero de 2021**.

De ahí a que, en el negocio jurídico bajo examen, consideramos que la **actividad probatoria del demandante no logró relevar la presunción de**

legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por éste en sustento de su pretensión, conforme lo consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes elementos probatorios a fin de acreditar los hechos alegados en su demanda.

A criterio 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-UTOCHA-0028-2021 del 16 de enero de 2021**, objeto de controversia, no observó lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio 2000; los artículos 4, 5, 6, y 7 de la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008; el artículo 66 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010; el artículo 13 del Decreto de Gabinete 53 de 26 de febrero de 1971; y los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 37 de 2 de agosto de 2016, ya que las pruebas documentales, testimoniales y de informe, no permiten verificar las alegaciones vertidas por el accionante, como es el hecho que el predio adjudicado a **Shirly Shanira Santos Molina**, fue titulado de manera ilegal.

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 el recurrente, ni las que fueron practicadas, 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)

Así las cosas, y atendiendo a las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la **Resolución DNAM-UTOCHA-0028-2021 del 16 de enero de 2021**, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General