

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 637

Panamá, 15 de junio de 2016

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

**Alegato de Conclusión  
(Concepto).**

El Licenciado Jonathan Ariel Hernández G., actuando en representación de **Eliécer Enrique Samudio Caballero**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNTR-UTOCHIR-00853-2013 de 3 de octubre de 2013, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

**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 **reiterar** el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración presentado mediante la Vista 610 de 7 de junio de 2016, emitida dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

En la Vista Fiscal 557 de 7 de agosto de 2015, este Despacho precisó que en el negocio jurídico bajo examen, el acto acusado lo constituye la Resolución DNTR-UTOCHIR-00853-2013 de 3 de octubre de 2013, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, por medio de la cual se resolvió, entre otras cosas, adjudicar definitivamente al demandante, **Eliécer Enrique Samudio Caballero, y a sus hermanos**, Eric Elexi y Edgar Elvin Samudio Caballero, un lote de terreno baldío rural, con una superficie de trece hectáreas más dos mil ciento diez metros cuadrados con veintiocho decímetros cuadrados (13 Has+2,110.28 m<sup>2</sup>), ubicado en La Primavera, corregimiento de San Andrés, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 15-17 del expediente judicial).

En tal sentido, **en aquel momento** señalamos que el apoderado judicial del actor afirma que la mencionada que resolución **únicamente** vulneraba los artículos 415 y 418 del Código Civil, el primero de los cuales define la posesión como la retención de una cosa o el

disfrute de un derecho con ánimo de dueño, y la tenencia como la retención o el disfrute sin ese ánimo; y el segundo que establece que es poseedor de buena fe el que ignora que en su título o modo de adquirir exista vicio que lo invalide, y poseedor de mala fe el que se halla en el caso contrario (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial).

En este orden de ideas, en la **referida Vista igualmente advertimos** que los cargos de infracción formulados por el actor giraban en torno al hecho que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras tenía la obligación de verificar en campo, a través de los medios probatorios pertinentes, quién realmente ostentaba la posesión del bien inmueble que se iba a adjudicar. A pesar de ello, expresa que durante el curso del procedimiento administrativo, aquélla no cumplió con esta obligación; habida cuenta que, a pesar que la posesión del lote de terreno que constituye el objeto del presente litigio, únicamente la ostentaba su representado, **Eliécer Enrique Samudio Caballero**, también resolvió adjudicar el mismo a sus hermanos, Eric Elexis y Edgar Elvin Samudio Caballero, los cuales, según expresa, nunca han ejercido la posesión o retención con ánimo de dueño de dicho bien inmueble (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial).

Frente a los cargos de infracción aducidos, en esa oportunidad procesal hicimos la observación que después de analizar los argumentos en los que el apoderado judicial del actor fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales, así como los elementos probatorios incorporados hasta ese momento, **no podíamos determinar de manera clara y objetiva** si, en efecto, al emitir la Resolución DNTR-UTOCHIR-00853-2013 de 3 de octubre de 2013, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras **infringió las disposiciones que aduce el demandante; razón por la cual nos supeditamos a lo que se estableciera en la etapa probatoria correspondiente.**

#### **Actividad probatoria.**

##### **-Pruebas documentales.**

En lo que respecta a la actividad procesal desarrolla por el actor, debemos destacar que mediante el Auto de Pruebas 114 de 22 de marzo de 2016, se admitió como pruebas

documentales; la copia autenticada del expediente administrativo relativo al negocio jurídico bajo estudio y la copia autenticada de la Resolución DNTR-UTOCHIR-00853-2013 de 3 de octubre de 2013, dictada por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, el cual constituye el acto administrativo objeto de reparo (Cfr. foja 101 del expediente judicial).

En relación con dichos medios de convicción, los mismos, **lejos de acreditar una infracción por parte de la entidad demandada al momento de emitir el acto acusado, reflejan que el mismo se dictó en cumplimiento de los procesos de regulación y titulación masiva de tierras, a cargo del Programa Nacional de Administración de Tierras,** regulado entre otros, por **Ley 24 de 5 de julio de 2006** “*Que declara de orden público y de interés social las actividades de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado y adopta otras disposiciones*”, reglamentado por el **Decreto Ejecutivo 228 de 27 de septiembre de 2006**.

Al respecto, debemos precisar que la referida decisión de la entidad demandada surgió a raíz de la solicitud hecha por Eliecer Enrique Samudio, Eric Elexi Samudio y Edgar Alvin Samudio Caballero para la adjudicación a título oneroso de un de terreno baldío rural, con una superficie de trece hectáreas más dos mil ciento diez metros cuadrados con veintiocho decímetros cuadrados (13 Has+2,110.28 m<sup>2</sup>), ubicado en La Primavera, corregimiento de San Andrés, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí, el cual se hizo en el marco del referido proceso de regulación y titulación masiva (Cfr. foja 15 a 17 del expediente judicial).

- **Inspección Judicial.**

En el Auto de Pruebas también se admitió una inspección judicial a la finca 456067, inscrita en el Registro Público, en el documento redi 2543725, de la Sección de la Propiedad, provincia de Chiriquí, ubicada en el lugar conocido como La Primavera, en el corregimiento de San Andrés, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí (Cfr. foja 101 del expediente judicial).

Para la realización de dicha prueba, la Sala Tercera comisionó al Juzgado de Circuito Civil en turno de la provincia de Chiriquí; recayendo su práctica en el Juzgado Primero.

La referida diligencia se practicó el 27 de abril de 2016, y la entrega de los informes periciales elaborados por los peritos que participaron en la misma, a saber, Gonzalo Raúl Candanedo, perito designado por el Tribunal, y Adolfo Eliecer Álvarez, perito designado por la parte demandante, se produjo el 3 de mayo de 2016.

Una vez examinado los exámenes periciales elaborados por ambos peritos, observamos que **a través de dicho medio de prueba tampoco se logra acreditar la pretensión del actor**; puesto que los puntos que conformaban el cuestionario pericial que debían responder los peritos se limitaba, en lo medular, a describir la finca en mención, sus colindantes y las mejoras de la misma; **y de ninguna manera permiten determinar si el recurrente era el único que ejercía la posesión de la referida propiedad, como éste lo aduce.**

#### **-Pruebas testimoniales.**

En el Auto de Pruebas 114 de 22 de marzo de 2016, la Sala Tercera igualmente admitió los testimonios de Abelardo Caballero, Rosendo Santamaría, Gregorio Arauz Barroso, José Aníbal Castillo Lezcano, Abel Sánchez y Luis Gonzáles González (Cfr. fojas 102 y 103 del expediente judicial).

Al respecto, los referidos testimonios debían practicarse en la sede de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; sin embargo, llegados las fechas fijadas para su evacuación, el abogado del actor, ni los testigos, comparecieron a la citación. No obstante, con posterioridad y antes del vencimiento del período probatorio, el apoderado judicial de **Eliecer Samudio** solicitó al Magistrado Sustanciador que los referidos testimonios se desarrollaran en Chiriquí, por medio de Juez Comisionado.

Al respecto, observamos que la petición antes indicada fue aceptada y, en tal sentido, la práctica de dichos testimonios recayó en el Juzgado Primero de Circuito, Ramo Civil, de la provincia de Chiriquí.

Sin embargo, una vez fijada las fechas para la toma de las declaraciones respectivas, no comparecieron a las mismas Abelardo Caballero, Gregorio Arauz Barroso ni Abel Sánchez; **de manera que el actor no pudo acreditar los hechos que pretendía demostrar a través de las mencionadas personas.**

Por otra parte, sí comparecieron al proceso Rosendo Santamaría y José Aníbal Castillo; sin embargo, **sus declaraciones no resultan concluyentes**; puesto que ambos reconocen laborar para el recurrente, **Elicer Samudio**, de manera que son sospechosas, al tenor de lo dispuesto en **el numeral 3 del artículo 909 del Código Judicial**, según el cual son sospechosos para declarar: *“El trabajador, empleado o dependiente de la parte que pidió la prueba, salvo que se trate de una entidad de derecho público.”*

Por el mismo motivo antes descrito, **debe tenerse por sospecho** el testimonio de Luis González, el cual reconoció que laboró con el actor en el pasado, mas no en la actualidad; no obstante al ser interrogado en el sentido que: *“...si por el motivo de realizar trabajos al señor ELIECER SAMUDIO ha influenciado en su declaración el día de hoy”*, este testigo respondió **“Puede ser”**; **con lo que quedó evidenciada una posible parcialidad que le resta objetividad a su testimonio.**

En este contexto, observamos que las pruebas documentales, testimoniales y de inspección judicial, aportadas y aducidas por el recurrente no **han logrado corroborar fehacientemente** que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras hubiese incurrido en alguna ilegalidad al adjudicar definitivamente al demandante, **Elicer Enrique Samudio Caballero**, y a sus hermanos, Eric Elexi y Edgar Elvin Samudio Caballero, un lote de terreno baldío rural, con una superficie de trece hectáreas más dos mil ciento diez metros cuadrados con veintiocho decímetros cuadrados (13 Has+2,110.28 m<sup>2</sup>), ubicado en La Primavera, corregimiento de San Andrés, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 15-17 del expediente judicial).

En consecuencia, no se desprende que el acto acusado hubiese infringido los artículos 415 y 418 del Código Civil, como lo expresa el actor; pues, toda la actuación de la entidad

demandada se realizó, tal como se indica en el acto acusado, **en el marco de los procesos de regulación y titulación masiva de tierras a cargo del Programa Nacional de Administración de Tierras** el cual se encuentra regulado, entre otros, por la **Ley 24 de 5 de julio de 2006** “*Que declara de orden público y de interés social las actividades de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado y adopta otras disposiciones*”, reglamentado por el **Decreto Ejecutivo 228 de 27 de septiembre de 2006**, con sus respectivas modificaciones.

En este escenario, en el cual el actor no ha logrado desvirtuar la legalidad de la Resolución DNTR-UTOCHIR-00853-2013 de 3 de octubre de 2013, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, es importante traer a colación que **en nuestra legislación rige el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos**; precepto respecto al cual el jurista colombiano Libardo Rodríguez R., ha expresado lo siguiente:

“...existe el principio llamado de la presunción de legalidad, según el cual **las leyes y los actos administrativos se consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario**. En la práctica este principio se traduce en que los actos mencionados deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por la autoridad competente, o no pierdan su vigencia por otra causa”. (RODRÍGUEZ R., Libardo. Derecho Administrativo. Editorial Temis, S.A., Bogotá-Colombia 2008. Página 312).

En consecuencia, somos del criterio que Eliecer Samudio no ejerció de manera eficaz la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió 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...

‘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)

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)...” (La negrilla es nuestra).

Sobre la base de las consideraciones previamente expuestas, arribamos a la conclusión que **NO ES ILEGAL la Resolución DNTR-UTOCHIR-00853-2013 de 3 de octubre de 2013**, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 124-14