



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 017

Panamá, 4 de enero de 2017.

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad

Alegato de conclusión
(Concepto de la Procuraduría
de la Administración).

El Licenciado Luis Ábrego Cervantes, actuando en representación de **Azael González Cedeño**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 41 de 5 de mayo de 1915, emitida por la Administración Provincial de Tierras Baldías e Indultadas, hoy **Autoridad Nacional de Tierras (ANATI)** 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 numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Cuestión Previa.

Conforme observa este Despacho, el 12 de agosto de 2015, el apoderado judicial de **González Cedeño**, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 41 de 5 de mayo de 1915, emitida por la Administración Provincial de Tierras Baldías e Indultadas, hoy Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), por medio de la cual se reconoció a Rita Sánchez, compradora legítima del terreno baldío denominada “Río Congo”, ubicado en el distrito de Chorrera (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial).

Que de la lectura de la demanda promovida por el recurrente se observa lo que a continuación transcribimos: “ *Octavo: Que entendemos que la Finca 3527, su superficie coincide y excede los linderos de la Finca 8312, por lo cual solicitamos que la nulidad sea sólo sobre la parte que está dentro de los linderos de la Finca 8312, que se describe en el*

plano 158 de 1913, denominado 'El Paso del Trapichito' y que también se puede apreciar en el Plano 221 de 1914, denominado 'Río Congo'..." (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Dicho lo anterior, este Despacho es del criterio que el accionante, quien actualmente es uno de los propietarios de la finca 8312, como consta en la certificación 620536, emitida por el Registro Público, debió interponer una demanda de plena jurisdicción, toda vez que, es evidente que su petición va dirigida al restablecimiento de un derecho subjetivo y la reparación directa de un agravio, producto del traslape que advierte en su escrito, ello es así, puesto que la nulidad que solicita es exclusiva sobre la parte que está dentro de los linderos de su finca (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

El jurista González Pérez, en su libro Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano, ha señalado que plena jurisdicción "es aquella en que se solicita del órgano jurisdiccional no sólo la anulación del acto, sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas, la indemnización de los daños y perjuicios cuando proceda." (GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Hispanoamérica, Editorial Temis, 1985, Madrid).

No obstante y como quiera que a esta Procuraduría, en materia de nulidad le corresponde actuar en interés de la ley, procederemos a evaluar las piezas procesales que reposan en el expediente con la finalidad de emitir nuestro concepto legal.

II. Acto acusado de ilegal.

El Licenciado Luis Ábrego Cervantes, actuando en representación de Azael González Cedeño, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 41 de 5 de mayo de 1915, emitida por la Administración Provincial de Tierras Baldías e Indultadas, hoy Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), a través de la cual se declaró a Rita Sánchez compradora legítima del terreno baldío denominada "Río Congo", ubicado en el distrito de la Chorrera (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial).

III. Antecedentes.

Tal como lo hemos mencionado en los párrafos que anteceden, el 12 de agosto de 2015, el apoderado judicial de **González Cedeño**, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad, **para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 41 de 5 de mayo de 1915**, emitida por la Administración Provincial de Tierras Baldías e Indultadas, hoy **Autoridad Nacional de Tierras (ANATI)**, por medio de la cual se reconoció a Rita Sánchez compradora legítima del terreno baldío denominado “Río Congo”, ubicado en el distrito de la Chorrera, que según el recurrente traslapa con su propiedad (Cfr. fojas 1-16 del expediente judicial).

Antes de desarrollar nuestro criterio, cobra importancia resaltar, la teoría sobre la eficacia y validez de los actos administrativos, según anota el jurista Jaime Orlando Santofimio, cito: **“El fenómeno de la validez es el resultado de la perfecta adecuación sumisión y cumplimiento de la elaboración y expedición del acto administrativo, a los requisitos y exigencias consagradas en las normas superiores. En otras palabras, se predica que un acto administrativo es válido desde el mismo momento en que éste se adecúa perfectamente al molde de las exigencias abstractas del ordenamiento jurídico y del derecho.”** (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto Administrativo - Procedimiento, eficacia y validez 2da. edit. Universidad Externado de Colombia, 1994. pág. 233).

La doctrina también destaca los planteamientos del jurista Olguín Juárez, de quien el Doctor Santofimio hace referencia en su obra y señala que **“Los actos son válidos cuando han sido emitidos en conformidad a las normas jurídicas, cuando su estructura consta de todos los elementos que les son esenciales... es decir la validez supone en el acto la concurrencia de las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico.”** (OLGUIN JUÁREZ, Hugo A., Extinción de los actos administrativos; revocación, invalidación y decaimiento. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1961, pág. 21).

Bajo la tesis doctrinal expuesta en los párrafos que anteceden, advertimos que de las constancias procesales se desprende la **Resolución 162 de 11 de junio de 1913**, a través de la cual la Administración Provincial de Tierras Baldías e Indultadas, declara que el señor Thomas Frayne original comprador del lote de terreno denominado “El Paso del Trapiche”, ubicado en el distrito de Chorrera dentro de los siguientes linderos: **Norte, Río Congo; Sur, terreno de J.M. Barranco ‘El Grano de Oro’; Este Río Congo y Oeste, Camino de Monte Viejo**, predio que a la fecha es propiedad del demandante, tal como se advierte del Certificado de Propiedad 283330 del Registro Público de Panamá (Cfr. fojas 14-15 y 19 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, observamos que mediante la **Resolución 175 de 27 de junio de 1913**, se señala que una vez aprobada la Resolución 162 de 9 de junio de 1913, por la cual se declaró a Thomas Frayne legítimo comprador de un lote de terreno baldío ubicado en el distrito de La Chorrera, denominado “El Paso del Trapichito”, se resolvió remitir al Notario Público, para que extendiera la Escritura Pública correspondiente, los siguientes documentos: el denuncia del terreno, el informe del Agrimensor, la aceptación de la mensura y el plano del terreno, así como la Resolución del Administrador General (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

De conformidad con lo anterior, observamos un documento emitido por la Secretaría de Hacienda, con número 158 del año 1913, correspondiente al plano del terreno llamado “El Paso del Trapichito”, de propiedad de Thomas Frayne, con un total de ciento veintinueve hectáreas con mil cuatrocientos decímetros cuadrados (129.1400), el cual está debidamente firmado por el Administrador Provincial de Tierras y el Agrimensor oficial (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Es claro que para el año 1913, Thomas Frayne se le adjudicó un terreno; sin embargo, el recurrente de la acción en análisis indica que una parte de ese mismo terreno del cual ahora es dueño, tal como consta en la certificación 620536 emitida por el Registro Público, fue traslapado producto de la emisión de la Resolución 41 de

5 de mayo de 1915, a través de la cual se declara a Rita Sánchez, compradora del terreno cuyo linderos son: Norte, Luis Ramos, Domingo González y Reimundo Bonilla; por el Sur, Cirilo Yuong, Thomas Frayne y la quebrada “Piedra”; por el Este con el río “Congo”; y por el Oeste con Juan Ramos y Frank Guelfi (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Sobre el particular, también consta en el expediente judicial la **Resolución 45 de 27 de mayo de 1915**, la cual resuelve enviar al Notario Público los siguientes documentos: el denuncia del terreno, el informe del Agrimensor, la aceptación de la mesura y plano del terreno, el dictamen final de los peritos avaluadores y el Auto en que se establece el precio del terreno por el Administrador Provincial, la declaración en que el solicitante manifiesta su aceptación del precio de venta fijado y la Resolución del Administrador General, a fin que éste extendiera la Escritura Pública a favor de la interesada, es decir, Rita Sánchez (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Ante el escenario anterior, se advierte que ambas adjudicaciones conllevaron una serie de actuaciones formales y legales de conformidad con la Ley 20 de 31 de enero de 1913, la cual regía para las adjudicaciones de las tierras baldías e indultadas en ese momento; no obstante, lo que **busca el accionante es la nulidad del acto administrativo, en virtud del traslape dentro de los linderos de su predio, así como lo señaló entre sus pretensiones.**

Dicho lo que antecede y con la finalidad de obtener mayores elementos de convicción en aquella oportunidad esta Procuraduría se supeditó a la etapa probatoria y en tal sentido pasaremos a evaluar las pruebas aportadas.

VI. Actividad Probatoria.

En el Auto de Pruebas 387 de 16 de noviembre de 2016, quedó acreditado que el demandante **se limitó a reiterar las pruebas documentales aportadas y admitidas en la demanda**, es decir, las copias autenticadas del acto acusado, a saber, la Resolución 41 de 5 de mayo de 1915, por medio de la cual se reconoció a Rita Sánchez compradora legítima

del terreno baldío denominado “Río Congo”, ubicado en el distrito de la Chorrera; la Resolución 45 de 24 de mayo de 1915, la cual resuelve enviar al Notario Público una serie de documentos a fin de formalizar la emisión del Escritura Pública; el Plano 221 de 1914; la Resolución 191 de 23 de junio de 1913; la Resolución 162 de 9 de junio de 1913, por la cual se declaró a Thomas Frayne legítimo comprador de un lote de terreno baldío ubicado en el distrito de La Chorrera, denominado “El Paso del Trapichito”; la Resolución 175 de 27 de junio de 1913; el Plano 158 de 1913; los certificados del Registro Público de la finca 8312 (Cfr. fojas 10-19 del expediente judicial).

De la lectura de la demanda que ocupa nuestra atención y valoradas las piezas procesales que constan en el expediente judicial, queda claro que la pretensión primaria del actor es que a través del proceso que nos ocupa, **el Tribunal ordene la nulidad del acto administrativo en cuanto al punto que traslapa su predio**; sin embargo, las pruebas documentales aportadas no nos permiten corroborar con certeza que las actividades realizadas por la entidad demandada se efectuaron al margen del Derecho; en tal sentido nos corresponde hacer una evaluación jurídica de los hechos que acredite el demandante en cuanto al traslape de su predio.

Así, tenemos que aunque **Azael González Cedeño**, propuso la práctica de una prueba pericial con un cuestionario que permitiría documentar y corroborar el traslape de su terreno, **dicha pericia no se realizó, puesto que ni el demandante ni su apoderado legal se presentaron a la diligencia de toma de posesión de perito, programada para el día 12 de diciembre de 2016, tal como consta en el Acta de Diligencia Pericial, emitida por la Sala Tercera.**

La doctrina destaca aportes como los del jurista Eduardo Couture, quien en su obra señala que: *“La prueba es un medio de verificación de la proposiciones que los litigantes formulan en el juicio”* (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3° Edición. Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015); sin embargo, los documentos aportados por el actor y admitidos por el Tribunal, **no respaldan los**

argumentos de traslape propuestos ni sustentan la nulidad promovida por el demandante, cuyo fundamento se origina en un traslape en su terreno, esto debía acreditarse a fin de evaluar la posible nulidad del acto, sin embargo no ha ocurrido.

En ese orden de ideas, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico en examen el accionante no asumió la carga procesal, tal como 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.. 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).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que el demandante cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala

Tercera; ya que la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho; sin embargo, el accionante sólo se ratificó de las pruebas aportadas y aducidas con la demanda, lo que circunscribe a este Despacho a la valoración de os elementos que constan en el expediente y de la normativa que regía en ese momentos, de los cuales no observamos ningún elemento de convicción que desmeriten las actuaciones administrativas vertidas por la autoridad demandada.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud al Tribunal para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 41 de 5 de mayo de 1915**, emitida por la Administración Provincial de Tierras Baldías e Indultadas, hoy Autoridad Nacional de Tierras (ANATI).

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 564-15