

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1712

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 2 de diciembre de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

El Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ADMG-035-2016 de 15 de febrero de 2016, dictada por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** y se hagan otras dedclaciones.

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

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 alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

En la Vista Fiscal 578 de 5 de mayo de 2021, este Despacho precisó que en el negocio jurídico bajo examen, el acto acusado lo constituye la Resolución N° ADMG-035-2016 de 15 de febrero de 2016, dictada por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, por medio de la cual se reconoció el derecho posesorio a favor de la señora **Besaida Sabugara Salazar**, sobre un globo de terreno baldío nacional, ubicado en Playa Chiquita, corregimiento de Puerto Caimito, distrito de La Chorrera, provincia de Panamá, Propiedad de la Nación (Cfr. fojas 34-35 del expediente judicial).

En tal sentido, en aquel momento procesal en el que debíamos emitir nuestro concepto en relación con la demanda contencioso administrativa de nulidad en estudio, señalamos que debido al escaso caudal probatorio aportado por el recurrente, a fin de verificar la certeza de sus alegaciones, nuestra opinión quedaría

supeditada a los elementos de convicción que fueran aportados en la etapa probatoria.

Visto lo anterior, antes de emitir nuestro concepto, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

Conforme consta en autos, el demandante señala que la **Resolución ADMG-035-2016 de 15 de febrero de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, es infractora de las disposiciones contempladas en el artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular; el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010; y el artículo 7 de la Resolución 209 de 6 de abril de 2005 que reglamenta la Revisión y Registro de Planos de Agrimensura en la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

De igual forma también agrega el actor, que la infracción antes referida se dio por omisión de las funciones de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras; habida cuenta que, sostiene, una vez revisado el escueto e incompleto informe aportado por el Topógrafo Hernán Candanedo (fojas 18 a 20); se debió negar la solicitud, en el sentido que en el mismo no se observaron pruebas fehacientes de ocupación; requisito esencial para que una solicitud de este tipo prospere, tomando en cuenta que como la misma norma señala, no basta solo con aducir la posesión sino demostrarla (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En igual sentido, agrega que el acto impugnado viola el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio del 2010, de forma directa por omisión, dado que la entidad administrativa durante la tramitación de la solicitud de adjudicación impetrada por **Besaida Busuraga**, dispuso una inspección carente de la experticia necesaria del caso para corroborar los derechos posesorios aducidos; inspección que si hubiese realizado con la diligencia debida se podría descartar toda ocupación y posesión; más

aun si se hace una inspección geodésica y ocular y se acoplan con los globos de terrenos pertenecientes a lotes baldíos nacionales, fincas de propiedad del Estado y fincas de propiedad privada que sean colindantes con el predio solicitado en compra (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

También señala el actor, que el acto impugnado con la presente demanda viola el artículo 7 de la Resolución 209 de 6 de abril de 2005 que reglamenta la Revisión y Registro de Planos de Agrimensura en la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, ya que si se observa en el expediente administrativo existen actuaciones donde se avala el cumplimiento de los requisitos por parte del plano aportado con la solicitud de compra a la nación solicitada por **Besaida Suburaga**; todo esto a pesar que ya existía el Plano 80717-116647 con fecha de aprobación de 30 de abril de 2009 perteneciente a la Finca 238885-8617, plano aprobado dentro del cual está contemplado el predio solicitado en compra y por el cual debieron apegarse a la norma negando su aprobación y con ello la solicitud, dándose así un traslape del globo de terreno solicitado en compra a la nación sobre una finca privada (Cfr. foja 11 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 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 atacada de ilegal, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** infringió las disposiciones que aduce el demandante.

II. Actividad Probatoria.

En lo que respecta a la actividad procesal probatoria, debemos destacar que mediante el Auto de Pruebas N° 472 de 8 de octubre de 2021, se admitieron los siguientes medios de convicción:

- **Documentales.**

Como pruebas documentales, el Tribunal admitió la Resolución ADMG-035-2016 de 15 de febrero de 2016, que constituye el acto acusado en la causa bajo estudio, así como la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso (DNTR-269-2014) (Cfr. foja 76 del expediente judicial).

- **De informe.**

De igual forma, la Sala Tercera admitió la prueba de informe consistente en solicitar al Registro Civil los certificados de nacimiento de la siguientes personas:

- Besaida Sabugara Salazar (Cédula N° 5-700-2042)
- Harold Edmundo Muñoz (Cédula 8-858-594)
- Héctor Manuel Rentería Yáñez (Cédula N° 8-113-978)
- Isaac Hernández (Cédula 8-857-312) (Cfr. fojas 76-77 del expediente judicial).

Dichas certificaciones fueron remitida por parte de la entidad requerida a través de la Nota N° 3788-SDNRC-21 de 1 de noviembre de 2021 y constan en el expediente judicial de fojas 88 a 91.

- **Inspección judicial.**

De igual forma, en el referido auto de pruebas y atendiendo a la facultad oficiosa conferida por el artículo 954 del Código Judicial, el Tribunal ordenó una inspección judicial con intervención de perito, sobre el globo de terreno que constituye objeto principal de la causa bajo estudio, ubicado en Playa Chiquita, corregimiento de Puerto Caimito, distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá Oeste; cuyo derecho posesorio fue reconocido a favor de **Besaida Sabugara Salazar** mediante el acto acusado de ilegal (Cfr. foja 77 del expediente judicial).

El objetivo de esta prueba consistía en determinar la ocupación de dicho terreno, sus colindantes, si hay servidumbres y si existe algún traslape con otras fincas (Cfr. foja 77 del expediente judicial).

Para la realización de esta prueba, la Sala Tercera ordenó librar despacho al Juzgado de Circuito Civil en turno de La Chorrera, para que se sirva realizar la inspección judicial sobre el globo de terreno antes referido, a través del Oficio N° 2576 de 27 de octubre de 2021 (Cfr. foja 86 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

En este punto debemos recordar que el argumento central del recurrente radica en que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, durante el proceso administrativo que culminó con la emisión del acto acusado de ilegal, se produjeron distintas irregularidades, ya que se avalaron planos que traslapaban una finca de propiedad privada (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Para mayor ilustración, citamos la parte resolutive del acto impugnado, el cual establece lo siguiente:

“ ...

RESUELVE:

PRIMERO: RECONOCER el derecho posesorio a favor de la señora **BESAIDA SABUGARA SALAZAR**, mujer, panameña, soltera, mayor de edad, con cédula de identidad personal 5-700-2042; sobre un globo de terreno baldío nacional con una superficie de 3Has+7,323.97mts², ubicado en Playa Chiquita, corregimiento de Puerto Caimito, distrito de La Chorrera, provincia de Panamá, Propiedad de la Nación, petición que está contenida en el expediente identificado con el número DNTR-401-2014.

SEGUNDO: ADJUDICAR A TÍTULO ONEROSO, la precitada parcela de terreno a favor de **BESAIDA SABUGARA SALAZAR**, con una superficie de **TRES HECTAREAS MAS SIETE MIL TRESCIENTOS VEINTITRES METROS CUADRADOS CON NOVENTA Y SIETE DECÍMETROS CUADRADOS (3Has+7,323.97mts²)**, por la suma de **OCHENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA Y SIETE BALBOAS CON CINCUENTA Y DOS CENTESIMOS (89,577.52)**, cancelada mediante factura de pago N° 22911, fechado el 17 de agosto de 2015, de la **AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI)**.

TERCERO: FIJAR para los efectos registrales y tributarios, en **OCHENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA Y SIETE BALBOAS CON CINCUENTA Y DOS CENTÉSIMOS (B/.89,577.52)**, el valor catastral de la finca inscripción del lote de terreno adjudicado.

CUARTO: Descripción del polígono según plano número 80717-135684 aprobado cuyos linderos son los siguientes:

NORTE: Camino de Tierra.
 SUR: Camino de Tierra.
 ESTE: Ribera de Playa.
 OESTE: Terreno Nacional ocupado por Harold Muñoz.

DEL PUNTO 1 AL PUNTO 2 SE MIDE UNA DISTANCIA DE 330.46 METROS (TRECIENTOS TREINTA METROS CON CUARENTA Y SEIS CENTIMETROS) CON RUMBO NORESTE $360^{\circ} 37' 30''$ (N-TREINTA Y SEIS GRADOS, TREINTA Y SIETE MNUTOS, TREINTA SEGUNDOS-E), COLINDANDO POR ESTE LADO CON TERRENO NACIONAL OCUPADO POR HAROL MUÑOZ.

DEL PUNTO 2 AL PUNTO 3 SE MIDE DISTANCIA DE 154.21 METROS (CIENTO CINCUENTA Y CUATRO METROS CON VEITIUN CENTIMETROS) CON RUMBO SURESTE $28^{\circ} 0' 24'' 51''$ (S-VEINTIOCHO GRADOS, VEINTI CUATRO MINUTOS, CINCUENTA Y UN SEGUNDOS-E), COLINDANDO POR ESTE CON CAMINO DE TIERRA DE 15.00METROS DE ANCHO.

DEL PUNTO 3 AL PUNTO 4 SE MIDE UNA DISTANCIA DE 223.44 METROS (DOSCIENTO VEINTITRES METROS CON CUARENTA Y CUATRO CENTIMETROS) CON RUMBO SUROETE $39^{\circ} 17' 22''$ (S-TRINTA (sic) Y NUEVE GRADOS, DIECISIETE MINUTOS, VEINTIDOS SEGUNDO-W), COLINDANDO POR ESTE LADO CON RIVERA DE MAR DE 22.00 METROS DE ANCHO.

DEL PUNTO 4 AL PUNTO 1 SE MIDE UNA DISTANCIA DE 136.12 METROS (CIENTO TREINTA Y SEIS METROS CON DOCE CENTIMETROS) CON RUMBO NOROESTE $71^{\circ} 25' 46''$ (N-SETENTA Y UN GRADOS, VEINTICINCO MINUTO, CUARENTA Y SEIS SEGUNDOS-W), COLINDANDO POR ESTE LADO CON CAMINO DE TIERRA DE 15.00 METROS DE ANCHO.

SUPERFICIE: 3HAS+7,323.97M2

...” (Cfr. fojas 34-35 del expediente judicial).

Tal como lo advertimos en la Vista Fiscal 578 de 5 de mayo de 2021, nuestro criterio quedaría supeditado a lo que pudiese ser probado en la etapa probatoria. En este orden de ideas, cobraría especial relevancia el informe pericial elaborado por el perito designado por el Tribunal.

No obstante lo anterior, al momento de confeccionar el presente escrito, **no se observa en el expediente judicial el informe pericial que hubiera servido de base**

para poder determinar la legalidad o no del acto acusado; por lo que, somos del criterio que el recurrente no asumió la carga procesal adecuadamente, 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).

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.

En consecuencia, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Magistrados de la Sala Tercera se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución N° ADMG-035-2016 de 15 de febrero de 2016, dictada por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lijia Urriola de Ardila
Secretaria General