

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1086

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 23 de junio de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

El Licenciado Feliciano Jiménez Jiménez, actuando en nombre y representación de **Ariel Arcia Camarena**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (**hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras – ANATI**).

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

Expediente 217622021.

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 Fiscal 1690 de 1 de diciembre de 2021**, 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 N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras)**, mediante la cual la instancia administrativa resolvió, entre otras cosas, lo siguiente:

“Adjudicar definitivamente a título oneroso a **LEONEL ELIECER ARCIA**, de generales expresadas, un (1) globo de

terreno baldío nacional ubicado en la localidad de LLANO LIMÓN, del Corregimiento de VELADERO, Distrito de TOLÉ, Provincia de CHIRIQUÍ, el cual se describe en líneas abajo, con una superficie de CERO HECTÁREA MÁS OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO METROS CUADRADOS CON SESENTA DECÍMETROS CUADRADOS (0 ha + 888. 60 m²), comprendida dentro de los siguientes linderos generales, según Plano N° 3840-1-12-07-0105, del 2 de julio de 2008, aprobado por ésta Dirección Nacional, así:

NORTE: LAUGINA JIMÉNEZ AGUIRRE Y OTROS; CALLE DE TIERRA A OTROS PREDIOS

SUR: CELIA MARÍA RODRÍGUEZ DE CASTILLO Y OTROS; CALLE DE ASFALTO A OTROS PREDIOS

ESTE: CELIA MARÍA RODRÍGUEZ DE CASTILLO Y OTROS; CALLE DE TIERRA A OTROS PREDIOS

OESTE: CALLE DE ASFALTO A OTROS PREDIOS; LAUGINA JIMÉNEZ AGUIRRE Y OTROS

...” (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial)

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

Al sustentar el concepto de las normas citadas en su escrito de demanda, el apoderado judicial del actor señaló que la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008, infringió lo dispuesto en el **artículo 56 del Código Agrario**, puesto que el globo de terreno que le fue adjudicado a **Leonel Eliecer Arcia** no podía ser considerado como tierra estatal libre, habida cuenta que se encontraba ocupado por **Ariel Arcia Camarena**, quien adquirió el terreno en virtud de un contrato de compra venta celebrado con Roberto Pinzón, antiguo dueño del predio, y en donde el recurrente había edificado una vivienda, gracias al material donado por el Club Rotario de David, por consiguiente, estima que en la causa en examen se debe aplicar el principio *“Prior in tempore, potior in iure”*, expresión latina que puede traducirse como *“Primero en el tiempo, mejor en el Derecho”* (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

En ese mismo orden, el abogado del recurrente alegó que se ha violado el **artículo 102** del cuerpo normativo en referencia, toda vez que el agrimensor de la extinta Comisión de Reforma Agraria nunca efectuó una inspección de campo al terreno solicitado a título oneroso por **Leonel Eliecer Arcia**, que constatará que en ese momento ya existía en el predio una vivienda propiedad de **Ariel Arcia Camarena**, construida en el año 2005, y que estaba ocupada por el demandante y sus hijos desde el año 2004 (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, el abogado del accionante apuntó que se ha transgredido el **artículo 59 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962**, en el sentido que uno de los criterios para adjudicar un lote de terreno es que el peticionario resida cerca del área; sin embargo, en el caso que nos ocupa, **Leonel Eliecer Arcia** nunca ha vivido en Llano Limón, Corregimiento de Veladero, Distrito de Tolé, Provincia de Chiriquí, sino en la Barriada Nueva Esperanza, Sector 4, Corregimiento de Pacora, Distrito y Provincia de Panamá; mientras que **Ariel Arcia Camarena** ha ocupado el predio desde hace varios años (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Finalmente, el apoderado judicial del demandante expuso que el acto objeto de reparo viola el **artículo 98 del Código Agrario**, ya que por imperio de la Ley le correspondía al Alcalde o al Corregidor del lugar notificar a los colindantes de la solicitud presentada, a efectos que hicieran valer sus derechos al momento de la inspección o mensura; sin embargo, dichas comunicaciones nunca se realizaron (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

III. Contestación de la demanda por parte de Leonel Eliecer Arcia, en calidad de Tercero Interesado.

El 1 de junio de 2021, **Leonel Eliecer Arcia**, por medio de su Defensor de Ausente, el Licenciado Roberto Aparicio Alvear, compareció al presente proceso para contestar la acción contencioso administrativa interpuesta por **Ariel Arcia**

Camarena, negando los hechos y las pretensiones del recurrente dirigidas a que se declare la nulidad del acto acusado; asimismo, rechazó la infracción de las disposiciones que se aducen infringidas y el derecho invocado (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

IV. Actividad probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, se observa que la Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas N° 272 de 4 de mayo de dos mil veintidós (2022)**, a través del cual se admitieron las pruebas documentales aportadas por la parte actora con su demanda; de igual forma, el Tribunal de manera oficiosa, dispuso ordenar a la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** que remitiera copia debidamente autenticada del expediente administrativo relativo a la presente causa; mismo que fue solicitado mediante el Oficio No. 1084 de 20 de mayo de 2022; sin embargo, a la fecha de elaborar esta Vista Fiscal, la entidad demandada no había enviado la información requerida a esa Magistratura (Cfr. fojas 65 y 70 del expediente judicial).

A su vez, el Tribunal no admitió las pruebas testimoniales propuestas por el accionante, de las siguientes personas: Laugina Jiménez Aguirre, Yaquelin Salina, Claudia Rosa Bordonos, y Sixto Camarena Vergara, dado que dichas diligencias resultaban ineficaces al tenor de lo dispuesto en el **artículo 783 del Código Judicial** (Cfr. fojas 65-66 del expediente judicial).

Al respecto, este Despacho realizó un análisis de los elementos probatorios que obran en el expediente administrativo, los cuales fueron presentados por **Ariel Arcia Camarena** con la demanda, y advirtió que en sustento de su pretensión, el demandante aportó los siguientes documentos:

a) Original de la nota fechada el 28 de enero de 2021, mediante la cual Arcelio Arcia, padre del hoy recurrente, lo autoriza para interponer

exclusivamente la demanda que ocupa nuestra atención, rubricada por ambas partes (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

b) Copia autenticada del contrato de venta celebrado el 9 de enero de 2004, entre Arcelio Arcia y Roberto Pinzón, sobre los derechos posesorios de un lote de terreno ubicado en Llano Limón, Corregimiento de Veladero, Distrito de Tolé, Provincia de Chiriquí, cuya medida aproximada es de 20 x 30 m² (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

c) Copia de la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008, acusada de ilegal, debidamente autenticada por el Registro Público de Panamá, con sello fresco en el que se hace constar que el documento reposa en el Sistema Registral de dicha entidad (Cfr. fojas 14-20 del expediente judicial).

d) Nota original fechada el 25 de febrero de 2021, emitida por el Presidente del Club Rotario de David, donde se indica que en los años 2005-2006, Arcelio Arcia fue beneficiado por dicha organización con materiales de construcción, dado que en ese entonces el prenombrado aportó una certificación de la Corregiduría de Veladero, Distrito de Tolé, Provincia de Chiriquí, donde se indicaba que éste mantenía la titularidad sobre un lote de terreno (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

e) Copias simples del contrato de donación suscrito entre Arcelio Arcia y el Club Rotario de David, de la certificación expedida por el Corregidor de Policía de Veladero y de fotografías en blanco y negro de una vivienda (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial).

En relación a este punto, este Despacho advierte que en la etapa probatoria el accionante, a través de su apoderado judicial, no adujo o propuso otros medios de convicción tendientes a acreditar que el acto de adjudicación de tierras no se ajustó a derecho, máxime cuando la materia y el carácter técnico que distingue este tipo de causas, exige que los demandantes aporten y soliciten

la práctica de pruebas conducentes, eficaces e idóneas, a fin de desvirtuar la condición de presunción de legalidad que caracteriza a las actuaciones de la Administración Pública.

En este contexto, mediante la **Resolución de veintitrés (23) de agosto de dos mil veintiuno (2021)**, el Tribunal se pronunció en los siguientes términos:

“Recordemos que el tecnicismo que caracteriza la aprobación de un EslA y sus modificaciones, consecuentemente exige la aportación y práctica de pruebas conducentes y eficaces, capaces de llegar a viciar la legalidad de la que sólidamente está revestida cualquier acto administrativo; actividad probatoria que, indiscutiblemente, no llevó a cabo el accionante en este caso, pues, **aparte de las pruebas documentales que aportó con su demanda, el mismo no adujo la práctica de pruebas periciales o inspecciones judiciales, que contrariaran o, al menos, generaran dudas, acerca de los resultados** del análisis técnico que los funcionarios de la ANAM plasmaron en su informe.” (Lo destacado es del Despacho).

Conforme a lo antes señalado, este Despacho observa que para desvirtuar la legalidad de la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008, el representante legal de **Ariel Arcia Camarena** sólo aportó y adujo con la demanda pruebas documentales y testimoniales; no obstante, tal como indicó el Magistrado Sustanciador en el Auto de Pruebas, a través de éstas el actor pretendía que se absolvieran cuestionamientos relativos a información y datos que se desprenden del expediente administrativo, lo cual contraviene lo dispuesto en el **artículo 844 del Código Judicial**; por consiguiente, los elementos probatorios aportados no prestaron el mérito suficiente para acreditar sus afirmaciones (Cfr. fojas 65-66 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez examinados los argumentos y los cargos de ilegalidad en los que **Ariel Arcia Camarena** fundamenta su pretensión, así como las constancias procesales, este Despacho advierte que, concretamente, el recurrente estima que la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008, es

ilegal, toda vez que el globo de terreno ubicado en la localidad de Llano Limón del Corregimiento de Veladero, Distrito de Tolé, Provincia de Chiriquí, fue adjudicado por la entonces **Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras)**, a título oneroso, a favor de **Leonel Eliecer Arcia**, sobre la base que se trataba de una tierra estatal baldía, cuando en realidad el predio ya se encontraba ocupado por el hoy demandante.

Debemos partir por señalar que este Despacho advierte que **los documentos propuestos por el activador judicial con la demanda y admitidas por el Tribunal no respaldan sus argumentos**, tal como lo expresó el jurista Eduardo Couture, al señalar que: *“La prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio”* (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3º Edición. Ediciones De la Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015).

Sobre el particular, debemos hacer hincapié en el hecho que durante la etapa probatoria el recurrente, a través de su apoderado judicial, no adujo o propuso medios de convicción de carácter pericial tendientes a acreditar que el acto de adjudicación de tierras era nulo, por ilegal. Asimismo, llama la atención, luego de culminado el periodo de práctica de pruebas y al momento de elaborar esta vista, la entidad demandada no había remitido a la Secretaría de la Sala Tercera el expediente administrativo que guarda relación con el acto acusado; en consecuencia, conforme a las constancias que obran en autos este Despacho estima que no es posible arribar a la conclusión que la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008, es ilegal.

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; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico 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.

En este escenario, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen **Ariel Arcia Camarena** no asumió la carga procesal adecuadamente, tal como establece el artículo 784 del Código Judicial, que le asigna al demandante la obligación de acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión; decimos esto, pues en la etapa probatoria el accionante no aportó elementos adicionales que corroboraran sus afirmaciones, habida cuenta que la acción contencioso administrativa cuestionaba la legalidad de la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008, respecto a los siguientes aspectos de hecho y de Derecho:

1. Que el predio no tenía la condición de tierra estatal libre;
2. Que el terreno ya se encontraba ocupado por **Ariel Arcia Camarena**, al momento que la **Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras)**, profirió el acto impugnado;
3. Que en el terreno objeto de litigio, el recurrente había edificado una vivienda gracias al material donado por el Club Rotario de David;
4. Que el terreno fue adquirido por el accionante en virtud de un contrato de compra venta celebrado con Roberto Pinzón, antiguo dueño del predio;
5. Que la entidad demandada nunca efectuó una inspección de campo al terreno solicitado a título oneroso por **Leonel Eliecer Arcia**, mediante el cual se constatará que en ese momento ya existía en el predio una vivienda propiedad de **Ariel Arcia Camarena**, construida en el año 2005, y que estaba ocupada por el demandante y sus hijos desde el año 2004;

6. Que **Leonel Eliecer Arcia** nunca ha vivido en Llano Limón, Corregimiento de Veladero, Distrito de Tolé, Provincia de Chiriquí, sino en la Barriada Nueva Esperanza, Sector 4, Corregimiento de Pacora, Distrito y Provincia de Panamá; siendo que uno de los criterios para adjudicar un lote de terreno es que el peticionario resida cerca del área; y

7. Que no consta que el Alcalde o el Corregidor del lugar hayan notificado o comunicado a los colindantes del predio adjudicado de la solicitud presentada por **Leonel Eliecer Arcia**, a efectos que hicieran valer sus derechos al momento de la inspección o mensura.

A juicio de esta Procuraduría, las piezas procesales que obran en autos no permiten establecer que la **Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras)**, al dictar la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008, objeto de controversia, no observó lo dispuesto en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, que aprueba el Código Agrario, vigente al tiempo en que se dieron los hechos, ya que se trata de una serie de pruebas documentales autenticadas, en originales y en copia simple que no permiten verificar las alegaciones vertidas por el accionante, como es el hecho que el predio adjudicado a **Leonel Eliecer Arcia**, ya estaba ocupado por **Ariel Arcia Camarena**, quien, valga la pena acotar, no ostenta la titularidad sobre la propiedad, tal como se aprecia en la autorización conferida por Arcelio Arcia al hoy recurrente para interponer la acción que se examina (Cfr. fojas 13-24 del expediente judicial).

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 con la demanda, contribuyen a desmeritar las actuaciones administrativas adelantadas por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy 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.**

De lo antes expuesto y, a juicio de las consideraciones previas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008**, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras).

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General