

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 460

Panamá, 10 de julio de 2015

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de conclusión.

La firma forense Corporación de Abogados Álvarez & Álvarez, actuando en representación de la sociedad **Palmar Partners, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ADMG-117-2013 de 8 de agosto de 2013, emitida por el **Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, el acto confirmatorio y 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 alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, en el cual, según lo establece el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, intervenimos en interés de la ley, debido a los intereses contrapuestos que en la vía administrativa mantuvieron la sociedad **Palmar Partners, S.A.**, y Pedro Arcia.

En la Vista 728 de 22 de diciembre de 2014, este Despacho manifestó que para lograr una evaluación objetiva sobre los cuestionamientos planteados por la parte actora con respecto a la presunta ilegalidad de la Resolución ADMG-117-2013 de 8 de agosto de 2013, era necesario revisar las actuaciones que componen el expediente administrativo, el cual no había sido incorporado en esa etapa incipiente del proceso, así como las demás pruebas que las partes estimaran pertinentes; ya que las aportadas no eran suficientes para comprobar los hechos que fundamentaban sus pretensiones; razón por la cual **nuestro concepto quedó supeditado a lo que se estableciera en la etapa probatoria.**

Visto lo anterior y para una mejor comprensión, la opinión de fondo de esta Procuraduría se estructurará de la siguiente manera:

Antecedentes.

El 10 de febrero de 2006, la sociedad **Palmar Partners, S.A.**, presentó ante la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas una solicitud de adjudicación de un globo de terreno baldío, con una superficie de tres hectáreas, más siete mil setenta y cuatro metros cuadrados con sesenta y un decímetros cuadrados (3 has+ 7,074.61 m²), ubicado en Palma Sur, corregimiento cabecera, distrito de Barú, provincia de Chiriquí, la cual dio origen al expediente AL-291-2006 (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

El 19 de enero de 2009, Pedro Arcia interpuso un escrito de oposición a la solicitud de adjudicación descrita en el párrafo anterior, alegando que dicho globo de terreno era de su propiedad; y el 1 de julio de 2010, formuló una solicitud de compra a la Nación sobre el mismo bien inmueble; petición que está contenida en el expediente AL-694-2010 (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Como consecuencia de esa oposición, la referida entidad ordenó correrle traslado de la misma a la empresa **Palmer Partners, S.A.**, para que presentara sus descargos. Luego de evaluar los argumentos expuestos por las partes y el caudal probatorio incorporado al expediente, principalmente, la inspección ocular realizada por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización a la Oficina Regional de la provincia de Chiriquí, mediante la cual se concluyó que la ocupación real de la parcela de terreno en mención la tenía Pedro Arcia, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras dictó la **Resolución ADMG-117-2013 de 8 de agosto de 2013**, por cuyo conducto admitió el recurso de oposición presentado por este último en contra de la solicitud de compra a la Nación formulada por la sociedad **Palmar Partners, S.A.**; y ordenó continuar el trámite respectivo del expediente AL-694-2010, a nombre del prenombrado, con la advertencia que dicha resolución no constituía el reconocimiento de un título de propiedad (Cfr. fojas 17 a 20 del expediente judicial).

Después de notificarse de esta última decisión, la empresa afectada interpuso un recurso de apelación que motivó la expedición de la Resolución ADMG-187-2013 de 7 de noviembre de 2013, a través de la cual el Administrador de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras mantuvo en todas sus partes la resolución recurrida, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 21 a 23 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la empresa **Palmar Partners, S.A.**, actuando por intermedio de la firma forense Corporación de Abogados Álvarez & Álvarez, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la **Resolución ADMG-117-2013 de 8 de agosto de 2013**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones, entre éstas, que se ordene a la Autoridad no admitir el recurso de oposición presentado por Pedro Arcia y continuar con el trámite del expediente AL-291-2006, a nombre de la mencionada sociedad y que se reconozca que esta última mantiene la posesión real del globo de terreno baldío que solicitó en compra a la Nación (Cfr. fojas 5 a 6 del expediente judicial).

Cargos de ilegalidad.

Al sustentar tales pretensiones, la apoderada judicial de la actora afirma que al emitir la Resolución ADMG-117-2013 de 8 de agosto de 2013, el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras infringió los artículos 1, 3 y 4 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificados, respectivamente, por los artículos 86, 88 y 89 de la Ley 59 de 2010; y los artículos 4 (numeral 5) y 6 (numerales 4 y 5) del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010; puesto que, en su opinión, desconoció que la solicitud de adjudicación hecha por su representada se fundamentaba en los derechos posesorios que, a su vez, adquirió de la Asociación para el Desarrollo Comunal (APADEC); lo que, según expresa, consta en la Escritura Pública 164 de 6 de enero de 2006, extendida por la Notaría Segunda del Circuito de Panamá (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Continúa indicando, que el referido funcionario no verificó el cumplimiento del presupuesto básico para la titulación en la zona costera, el cual consiste en la posesión material, pacífica,

ininterrumpida y con ánimo de dueño; ya que, a su juicio, Pedro Arcia no ha demostrado ejecutar actos materiales sobre el globo de terreno objeto del litigio. Añade, que desde el 2006 hasta el 2010 su poderdante, **Palmar Partners, S.A.**, es quien ha ejercido la posesión y actualmente lo sigue haciendo, tal como aparece en el acta de una inspección realizada en noviembre de 2013 por el Notario Público del Circuito de Chiriquí (Cfr. fojas 10 y 12 del expediente judicial).

También señala, que Pedro Arcia en su escrito de oposición argumentó que en el 2008 había adquirido el globo de terreno mediante un proceso civil, y que no fue hasta el 2010 cuando lo solicitó en compra a la Nación; por lo que, a su juicio, éste no cumplía con el tiempo legalmente exigido para el reconocimiento de la posesión. Igualmente aduce, que por tratarse de un caso de duda o pleito sobre la posesión, la entidad demandada debió aplicar los mecanismos alternos de solución de conflictos, y si éstos no permitían lograr una solución, remitir el expediente a los tribunales de justicia (Cfr. fojas 11 a 12 y 13 del expediente judicial).

Finalmente, manifiesta que las inspecciones al lugar se llevaron a cabo sin la participación de su mandante, pues, no fue debidamente notificada; y que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras no le otorgó valor probatorio a las pruebas aportadas por su representada, entre éstas, copias autenticadas de escrituras públicas y de procesos penales, civiles y administrativos, permiso de construcción, declaraciones juradas, vistas fotográficas e inspecciones oculares recientes, las cuales demuestran su posesión material y derivada sobre el globo de terreno solicitado en compra a la Nación por más de cuatro años (Cfr. foja 10 y 11 del expediente judicial).

Legislación Aplicable.

Una vez examinados los anteriores cargos de ilegalidad, resulta necesario referirnos, en primer término, a las normas que regulan la materia sobre la cual versa el negocio jurídico bajo examen. Así, estimamos pertinente anotar que el artículo 1 de la Ley 80 de 2009 “*Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones*”, modificado por el artículo 86 de la Ley 59 de 2010, establece que la titulación en la zona costera, en el territorio insular y en el territorio continental que sea competencia del Ministerio de Economía y Finanzas tendrá como

presupuesto básico la **posesión pacífica e ininterrumpida de la parcela de terreno**; en concordancia con lo cual el numeral 2 del artículo 2 del mismo cuerpo normativo define el término de posesión como el **“dominio material con ánimo de dueño, de una manera pacífica e ininterrumpida, por el período que establece esta Ley, debidamente probado por quien lo alega, sobre bienes patrimoniales y baldíos de la Nación, zonas costeras y el territorio insular”** (La negrilla es nuestra).

En este orden de ideas, igualmente conviene destacar que el artículo 3 de la Ley 80 de 2009, modificado por el artículo 88 de la Ley 59 de 2010, dispone lo siguiente:

“Artículo 3. La Nación reconoce la posesión de una persona natural o jurídica por un período mayor de cinco años sobre las tierras de la Nación, en el territorio insular y las zonas costeras. La posesión podrá ser adquirida de una persona que la tuvo, y el nuevo poseedor se subrogará a los derechos y al tiempo de posesión que tenía el antiguo poseedor.

La posesión se demuestra mediante el uso habitacional, residencial, turístico, agropecuario, comercial o productivo de la tierra. Igualmente, el solicitante de un título de propiedad podrá establecer la existencia de la posesión por el período que establece el párrafo anterior, mediante **actos demostrativos de dominio, documentos emitidos por autoridades nacionales, autoridades locales de policía, testigos de la comunidad o por sus colindantes, así como de todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial.** Los documentos emitidos por las autoridades de policía se utilizarán como elemento probatorio de la posesión, pero no serán definitivos.

Para efectos de los programas de titulación, el Ministerio de Economía y Finanzas hará uso de todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial, a fin de verificar la existencia de la posesión en caso que esté en duda, lo que incluye los documentos expedidos por las autoridades de policía y la información levantada en los procesos de regularización y titulación masiva, dentro de los cuales deberá tener una participación activa y directa el Ministerio de Economía y Finanzas.

...” (Lo resaltado es de este Despacho).

Sobre el particular, también estimamos pertinente anotar que el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, reglamentario de la Ley 80 de 2009, regula el trámite de oposiciones a las solicitudes de adjudicación como a continuación se expone:

“Artículo 6. TRÁMITE DE OPOSICIONES. En los casos de oposición el procedimiento será el siguiente:

1. **Cuando lo estime procedente, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales aplicará los mecanismos alternativos de solución de conflictos instituidos en la Ley**, a través de los mediadores que se establezcan en dicha Dirección o los ya instituidos en las unidades técnicas operativas en el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), organizadas para llevar a cabo el proceso de titulación de tierras, quienes estarán facultados para aplicar los métodos alternos de resolución de conflictos cuando las partes así lo soliciten.
2. El memorial de oposición podrá ser presentado desde el inicio del trámite hasta 5 días después de publicado el edicto.
3. El término del traslado será de 5 días.
4. Las pruebas se presentarán con el memorial de oposición y el de contestación del traslado.
5. En un tiempo razonable la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, valorará los medios probatorios aportados y se adoptará la decisión que corresponda por medio de resolución motivada. En caso de ser contraria al opositor, el mismo tendrá derecho de ejercer los recursos que le concede el Procedimiento Fiscal Ordinario establecido en el Código Fiscal” (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Tomando en consideración las pretensiones formuladas por la parte actora, así como las disposiciones legales citadas, resulta claro que le correspondía a esta última demostrar, a través de los medios idóneos, que por un período mayor de cinco (5) años ha ejercido la posesión pacífica e ininterrumpida del objeto litigioso; es decir, del globo de terreno baldío, con una superficie de tres hectáreas, más siete mil setenta y cuatro metros cuadrados con sesenta y un decímetros cuadrados (3 has+ 7,074.61 m²), ubicado en Palma Sur, corregimiento cabecera, distrito de Barú, provincia de Chiriquí.

Actividad Probatoria.

Mediante el Auto 159 de 29 de abril de 2015, la Sala Tercera admitió una serie de pruebas documentales, testimoniales, de informe e inspección ocular, aportadas y aducidas tanto por la empresa demandante, **Palmar Partners, S.A.**, como por los terceros interesados que intervienen en este proceso, a saber, Pedro Arcia e Inversiones Rango, S.A. (Cfr. fojas 248-253 del expediente judicial).

En cuanto a las pruebas documentales aportadas por la referida sociedad, se observa la copia de algunas piezas procesales relacionadas con las denuncias interpuestas por Alcibiades González,

Carlos Ureña y Marvin Ortega, en contra de Rosario García y Pedro Arcia, ante la Corregiduría de Puerto Armuelles, el **25 de marzo**, el **6 de mayo**, el **12 de junio** y el **28 de octubre de 2013**, debido a los supuestos actos de perturbación a la posesión, la propiedad y a los trabajadores de la finca 42322, perteneciente a **Palmar Partners, S.A.**, y del globo de terreno que constituye el objeto de este negocio jurídico (Cfr. fojas 143-168 del expediente judicial).

De igual manera, se advierten contratos de servicios profesionales y de trabajo por tiempo definido, suscritos entre **Palmar Partners, S.A.**, y algunos trabajadores en los **meses de marzo y abril del año 2013**, con el objeto de ejecutar labores en la finca 42322 y en la parcela de terreno actualmente en disputa (Cfr. fojas 133-134, 135-136, 138-139, 140-141 del expediente judicial).

Asimismo, se constata la copia de la Escritura Pública sin número de **1 de noviembre de 2013**, por la cual se protocoliza el acta de una inspección realizada en esa misma fecha por la Notaría Segunda del Circuito de Chiriquí al bien inmueble litigioso, indicándose que en el mismo se observan sembradíos de hortalizas; una calle asfaltada; y una pequeña casa de cemento (Cfr. fojas 219-227 del expediente judicial).

En relación con las pruebas testimoniales aducidas por la sociedad recurrente y practicadas dentro del proceso contencioso administrativo en estudio, se cuenta con las declaraciones de Alcibiades González, Carlos Ureña, Abigail Araúz y Miguel Robles, en las cuales manifestaron ser trabajadores de **Palmar Partners, S.A.**, siendo, por ende, **testigos sospechosos**, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 909 del Código Judicial. En estas diligencias, dichos testigos coincidieron al señalar que su relación laboral con la mencionada empresa data de los **meses de marzo y abril de 2013**; y que en el globo de terreno objeto de esta controversia existe una vivienda pequeña que fue construida en el mes de marzo de 2013, y varios sembradíos de hortalizas.

En el proceso bajo examen también se practicó una inspección ocular al objeto litigioso; es decir, al globo de terreno con una superficie de tres hectáreas, más siete mil setenta y cuatro metros cuadrados con sesenta y un decímetros cuadrados (3 has+ 7,074.61 m²), ubicado en Palma Sur, corregimiento cabecera, distrito de Barú, provincia de Chiriquí; prueba que se llevó a cabo el 2 de

junio de 2015 y en la que participó como perito de la parte actora el Técnico en Topografía Adolfo Álvarez.

En su informe pericial, el citado experto expone, entre otras cosas, que en dicho globo de terreno hay sembradíos de maíz, frijoles y plátano y una calle de piedra conformada con cunetas; que el mismo está cercado con alambre de púas y se le da mantenimiento constante. Adicionalmente, el perito señala que existe una caseta de paredes de bloque, repellada y pintada, con techo de zinc sobre estructura de carriolas, ventanas de ornamento y piso de concreto, la cual fue construida por **Palmar Partners, S.A., en el 2013**, aproximadamente. Finalmente, indica que el plano a nombre de esta última es de diciembre de 2005 y la solicitud de adjudicación fue presentada ante el Ministerio de Economía y Finanzas el 10 de febrero de 2006.

Conforme advierte este Despacho, las pruebas documentales, testimoniales y pericial, aportadas y aducidas por la empresa **Palmar Partners, S.A.**, no hacen más que acreditar la **posesión, mediante el uso productivo de la tierra, que la misma ha ostentado sobre el bien inmueble objeto de este negocio jurídico desde el mes de marzo del año 2013.**

Al respecto, debemos señalar que según las constancias procesales la referida sociedad presentó la solicitud de adjudicación ante la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas el **10 de febrero de 2006**, por lo que en atención a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 80 de 2009, modificado por el artículo 88 de la Ley 59 de 2010, **le correspondía a la peticionaria demostrar que por un período mayor a los cinco (5) años anteriores a esa fecha, había ostentado la posesión pacífica e ininterrumpida de dicho bien inmueble, lo que, como hemos visto, no se acreditó en el caso en estudio** (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Inclusive, la demandante ni siquiera logró acreditar la posesión pacífica e ininterrumpida del objeto litigioso durante el período comprendido entre la presentación de su solicitud de adjudicación ante la entidad demandada (**10 de febrero de 2006**) y la fecha en que esta última emitió la resolución acusada de ilegal (**8 de agosto de 2013**), por medio de la cual admitió el recurso de oposición presentado por Pedro Arcia en contra de la solicitud de compra a la Nación formulada por

Palmar Partners, S.A., y ordenó continuar el trámite respectivo del expediente AL-694-2010, a nombre del primero.

Aunado a lo anterior, conviene destacar que **algunos cargos de ilegalidad formulados por la parte actora**, entre éstos, el presunto desconocimiento por parte de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras que su solicitud de adjudicación se fundamentaba en los derechos posesorios que había adquirido de la Asociación para el Desarrollo Comunal (APADEC); y la supuesta falta de notificación de la inspección ocular ordenada por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización a la Oficina Regional de la provincia de Chiriquí, mediante la cual se concluyó que la ocupación real de la parcela de terreno en disputa la tenía Pedro Arcia, **tampoco han sido acreditados**; puesto que **para verificar tales irregularidades era necesario revisar las actuaciones que componen el expediente administrativo**, tal como lo dijimos en la Vista 728 de 22 de diciembre de 2014; **prueba que no fue aportada ni, mucho menos, aducida por la sociedad recurrente**.

En este contexto, este Despacho es del criterio que el caudal probatorio que reposa en el expediente judicial, es insuficiente para acreditar los hechos que fundamentan la demanda que dio origen a la causa que se analiza; por lo que estimamos que la actora no asumió 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 ante la insuficiencia del caudal probatorio, la recurrente no ha logrado desvirtuar la legalidad de la **Resolución ADMG-117-2013 de 8 de agosto de 2013, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, que constituye el objeto del presente proceso, por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que la misma **NO ES ILEGAL**.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General