

## REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Vista Número** 728

**Panamá,** 22 de diciembre de 2014

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Concepto.**

El 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 numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, en razón de los intereses contrapuestos que en la vía administrativa mantuvieron la sociedad Palmar Partners, S.A., y Pedro Arcia.

### **I. Antecedentes.**

De acuerdo con las constancias procesales, 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 3 Has + 7,074.61 m<sup>2</sup>, 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).

Consta igualmente, que 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, posteriormente, 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 emitió la Providencia 116 de 11 de agosto de 2010, por medio de la cual ordenó correrle traslado de la misma a la sociedad Palmer Partners, S.A., a fin de que presentara sus descargos (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Luego de evaluar los argumentos expuestos por las partes y el caudal probatorio incorporado al expediente, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras dictó la **Resolución ADMG-117-2013 de 8 de agosto de 2013**, por cuyo conducto resolvió, entre otras cosas: admitir el recurso de oposición presentado por Pedro Arcia en contra de la solicitud de compra a la Nación formulada por la sociedad Palmar Partners, S.A., sobre el mencionado globo de terreno baldío; y ordenar continuar el trámite respectivo del expediente AL-694-2010, a nombre de Pedro Arcia, con la advertencia de 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 decisión, la sociedad Palmar Partners, S.A., 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).

Producto de la situación expuesta, la referida sociedad, actuando por intermedio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, con el objeto de 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 Palmar Partners, S.A., 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).

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

La parte actora estima el acto impugnado infringe las siguientes disposiciones legales y reglamentarias:

**A.** 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 con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones”*:

**A.1.** El artículo 1, modificado por el artículo 86 de Ley 59 de 2010, el cual establece que dicha ley tiene como objeto el reconocimiento, a través de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, de derechos posesorios y la titulación de predios en tierras baldías nacionales, zonas costeras y territorio insular. Asimismo dispone, que la titulación en esas áreas requerirá la posesión pacífica e ininterrumpida de la parcela de terreno (Cfr. foja 9 del expediente judicial);

**A.2.** El artículo 3, modificado por el artículo 88 de la Ley 59 de 2010; norma que se refiere al reconocimiento de la posesión de una persona natural o jurídica sobre las tierras de la Nación (Cfr. fojas 10 a 11 del expediente judicial); y

**A.3.** El artículo 4, reformando por el artículo 89 de la Ley 59 de 2010, relativo al otorgamiento de títulos de propiedad por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas a las personas que tengan la posesión de un terreno ubicado sobre bienes patrimoniales de la Nación, zona costera adjudicable y tierras baldías nacionales de competencia de la referida entidad ministerial (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

**B.** Del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, reglamentario de la Ley 80 de 2009:

**B.1.** El artículo 4, numeral 5, que contempla como requisito para el reconocimiento de derechos posesorios y adjudicación, a título gratuito u oneroso, la acreditación del derecho posesorio, la ocupación por más de cinco años y el dominio material, con ánimo de dueño, de manera pacífica e ininterrumpida (Cfr. fojas 12 a 13 del expediente judicial); y

**B.2.** El artículo 6, numerales 4 y 5, según los cuales en los casos de oposición, las pruebas se presentarán con el memorial de oposición y el de contestación del traslado, y la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales valorará los medios probatorios aportados y adoptará su decisión mediante resolución motivada (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Al sustentar sus pretensiones, la firma forense que representa a la recurrente 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 las disposiciones legales y reglamentarias citadas en el apartado anterior, al desconocer 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 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 consta en el acta de una inspección realizada en el mes de noviembre de 2013 por el Notario Público del Circuito de Chiriquí (Cfr. fojas 10 y 12 del expediente judicial).

También señala, que las inspecciones al lugar se llevaron a cabo sin la participación de su mandante, pues, no fue debidamente notificada, y que las mejoras que allí se encontraron fueron realizadas por esta última (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, manifiesta que en su escrito de oposición Pedro Arcia 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, estima 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 11 del expediente judicial).

En este contexto y para efectos de 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, mediante la cual el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras resolvió admitir el recurso de oposición presentado por Pedro Arcia en contra de la solicitud de compra a la Nación formulada por la sociedad Palmar Partners, S.A., y ordenar continuar el trámite respectivo del expediente AL-694-2010 a nombre del mismo, **este Despacho advierte la necesidad de revisar las actuaciones que componen el expediente administrativo, el cual no ha sido incorporado en esta etapa del proceso**, ya que las pruebas aportadas por la recurrente no son suficientes para comprobar los hechos que fundamentan su pretensión, por lo que, en este momento, no puede concluirse que el acto impugnado haya sido emitido con infracción de las normas aplicables al caso en estudio.

En consecuencia, el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado a lo que se establezca en la etapa probatoria.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**