

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1480

Panamá, 30 de septiembre de 2025

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

**Alegato de Conclusión
(Concepto de la Procuraduría
de la Administración).**

Expediente 795402023.

La firma forense Morgan & Morgan Legal, actuando en nombre y representación **BCT BANK INTERNATIONAL, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ADMG-596-2020 de 2 de diciembre de 2020, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo
Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudimos con el debido respeto 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. Breves antecedentes.

En la Vista Número 292 de 8 de febrero de 2024, este Despacho manifestó que en el negocio jurídico bajo examen, la situación planteada por la accionante consistía en que a través de la Resolución ADMG-596-2020 de 2 de diciembre de 2020, acto cuya declaratoria de nulidad se demanda, se resuelve adjudicar a título oneroso a Rugiere Gálvez Marcucci, un globo de terreno nacional, con una superficie de 1Ha + 3,947.42m², ubicado en el sector de Playa Blanca, corregimiento de Río

Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé (Cfr. fojas 3 a 35 y 39 a 42 del expediente judicial).

La parcela anteriormente descrita se convirtió en la finca 30348227, con código de ubicación 2107, de la Sección de la Propiedad, provincia de Coclé, comprendida dentro de los siguientes linderos generales, según Plano número 02017-40173 de 16 de enero de 2020, aprobado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, a saber:

NORTE: Finca, 39562, con Código de ubicación 2107, Documento 1077742, propiedad de Banistmo, S.A.

SUR: Ribera de playa de 22.00 metros de ancho.

ESTE: Servidumbre de 10.00 metros de ancho.

OESTE: Servidumbre de 3.00 metros de ancho, hacia Boulevard de adoquines.

Además, indicamos que, dado que las pruebas incorporadas al expediente en esa etapa inicial no permitían determinar de manera clara y objetiva si en efecto, el acto objeto de reparo se expidió en desatención de lo señalado en los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; el artículo 752 del Código Administrativo; los artículos 11, 12, 14, 16, 22, 25 y 45 (literal f) de la Resolución 243 de 27 de septiembre de 2017; los artículos 7, 19 (literal c) y 39 de la Resolución ANATI-ADMG-244 de 26 de septiembre de 2017; el artículo 5 de la Resolución de MIVIOT 234 de 16 de agosto de 2005; y los artículos 423, 432, 446 (numeral 2), 606 y 1782 del Código Civil, como alega la actora, lo cual resultaba imprescindible para emitir una opinión de fondo en el proceso que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 17 a 32 del expediente judicial).

II. Las normas que se aducen infringidas y los conceptos de las violaciones.

La demandante manifiesta que el acto acusado vulnera las siguientes disposiciones legales:

A. Los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que indican, los principios que deben regir las actuaciones administrativas; y, que ningún acto podrá emitirse con infracción de una norma jurídica vigente (Cfr. fojas 17 a 19 del expediente judicial);

B. El artículo 752 del Código Administrativo, que señala que, las autoridades de la República de Panamá están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá, en sus vidas, honra y bienes (Cfr. fojas 19 a 20 del expediente judicial);

C. Los artículos 11, 12, 14, 16, 22, 25 y 45 (literal f) de la Resolución 243 de 27 de septiembre de 2017, que aluden a, la entrega al solicitante de la hoja de notificación a colindantes; la finalidad de dicho documento dentro del proceso de inspección del terreno solicitado en adjudicación; la formalidad para que la diligencia de notificación tenga validez; que no podrá efectuarse ninguna otra fase dentro del procedimiento sin antes haberse agotado las notificaciones; los presupuestos de la posesión de acuerdo a la Ley de Derechos Posesorios; orden de inspección; y, los errores en la publicidad de la solicitud (Cfr. fojas 20 a 26 del expediente judicial);

D. Los artículos 7, 19 (literal c) y 39 de la Resolución ANATI-ADMG-244 de 26 de septiembre de 2017, que se refieren a, la negación a una solicitud de adjudicación, ante la detención de un traslape; del requisito del sello de visto bueno otorgado por la Autoridad de Turismo de Panamá, en cuanto a terrenos ubicados en las áreas de Desarrollo Turístico; y, a la

marcación de la servidumbre de acceso en los terrenos públicos y privados (Cfr. fojas 26 a 28 del expediente judicial);

E. El artículo 5 de la Resolución de MIVIOT 234 de 16 de agosto de 2005, que hace alusión que, no se permitirán segregaciones de terrenos en tierra firme cuyo acceso sea a través de vía marítima (Cfr. fojas 28 a 29 del expediente judicial); y,

F. Los artículos 423, 432, 446 (numeral 2), 606 y 1782 del Código Civil, que versan sobre la figura de la posesión en materia civil; los motivos por los que se pierde la misma; que dicha tenencia deberá probarse por hechos positivos; y, las razones por las que podrá pedirse y deberá ordenarse la cancelación total de una inscripción (Cfr. fojas 29 a 32 del expediente judicial).

III. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.

Por otra parte, la firma forense Morgan & Morgan Legal, actuando en nombre y representación de la sociedad **BCT BANK INTERNATIONAL, S.A.**, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare, nula, por ilegal, la Resolución ADMG-596-2020 de 2 de diciembre de 2020, expedida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, manifestando en su libelo, entre otras cosas, lo siguiente:

“Al observarse la solicitud presentada por el señor **RUGIERE GALVEZ**, se puede verificar claramente que la misma nunca tuvo un fundamento legítimo conforme a la disposición legal bajo análisis, ni tampoco se acreditó la posesión mediante ningún uso o destino que hubiese podido ejercer sobre el globo de terreno; además, para sustentarlos elementos de la posesión, dice estar ocupando el predio con ánimo de dueño, de forma pacífica e ininterrumpida, realizando mejoras sobre el mismo para simular

actos positivos, en total discordancia con la realidad encontrada en campo y siendo además, contrario a las disposiciones legales que regulan la materia, lo cual trajo como consecuencia, que indujera a la autoridad a un error mayúsculo en aceptar tales hechos como válido, para el reconocimiento de un derecho inexistente en franca afectación parcial de propiedad privada y al ordenamiento jurídico...” (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

IV. Posición de Rugiere Gálvez Marcucci, en calidad de tercero interesado.

El 7 de diciembre de 2023, Rugiere Gálvez Marcucci, por medio de su Defensora de Ausente, la Licenciada Vianney Atencio Broce, compareció al presente proceso para contestar la acción contencioso administrativa interpuesta por **BCT BANK INTERNATIONAL, S.A.**, negando los hechos y las pretensiones del recurrente dirigidas a que se declare la nulidad del acto acusado; asimismo, rechazó la transgresión de las disposiciones que se aducen infringidas y el derecho invocado (Cfr. fojas 86 a 87 del expediente judicial).

V. Posición de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, respecto a los cargos de infracción.

En el marco de lo antes expuesto, es necesario señalar que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, como entidad demandada, emitió su informe explicativo de conducta, sin describir mayores elementos que pudieran controvertir las alegaciones vertidas en contra del acto acusado, y, que permitieran a esta Procuraduría comprobar los hechos en que fundamenta el recurrente sus pretensiones (Cfr. fojas 74 a 76 del expediente judicial).

Por esa razón, se estimó que el concepto de la Procuraduría de la Administración debería quedar supeditado a lo que se estableciera en la

etapa probatoria, tanto por el demandante, como por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** y el tercero interesado.

VI. Marco Regulatorio aplicable.

En cuanto al alcance del marco regulatorio aplicable, debemos señalar que el artículo 82 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, “Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia”, dispone lo siguiente:

“Artículo 82 (transitorio). Para efecto de **los trámites de los procesos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta Ley, estos finalizaran de conformidad con las normas vigentes al momento de su presentación.** El usuario o solicitante que tenga casos en **trámite podrá acogerse a los nuevos procedimientos** que establezca la Autoridad, **previo desistimiento del trámite** correspondiente. La autoridad le dará prioridad a los casos existentes según el orden en que fueron presentados cronológicamente.

La autoridad podrá en todo momento revisar y actualizar los avalúos realizados en los procesos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta Ley.” (El resaltado es nuestro).

En ese sentido, este Despacho considera necesario advertir que, la solicitud de adjudicación a título oneroso que ocupa nuestra atención se fundamentó en 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.

VII. Actividad Probatoria.

Al respecto, se observa que a través del **Auto de Pruebas 215 de veintiocho (28) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)**, la Sala Tercera

de lo Contencioso Administrativo admitió una serie de pruebas documentales, entre las que figura la Resolución ADMG-596-2020 de 2 de diciembre de 2020; como también, se admitió una prueba de topografía catastral en favor de la parte demandada (Cfr. fojas 102 a 104 del expediente judicial).

De igual manera, se inadmitieron una serie de pruebas documentales y la solicitud de reconocimiento de documento privado; situación que fue impugnada por la apoderada judicial de **BCT BANK INTERNATIONAL, S.A.**, bajo el argumento que: *“...el juzgador debe atender en función al principio de flexibilidad en la admisión de las pruebas, lo señalado en las disposiciones legales que se refieren a lo que se entienden como prueba (art. 780 C.J.), así como los parámetros o reglas para su admisión (art. 783 C.J.), y el apartado del propio medio de prueba que se solicita, como es el caso que nos ocupa con el artículo 832 en concordancia con el artículo 856, para completar la prueba documental y cumpla con la autenticidad del documento.”* (Cfr. foja 109 del expediente judicial).

Cabe señalar, que al evaluar lo argumentado en el respectivo escrito de apelación, el resto de los Magistrados que componen el Tribunal, por medio de la Resolución de siete (7) de agosto de dos mil veinticinco (2025), resolvieron confirmar el Auto de Pruebas 215 de veintiocho (28) de mayo de dos mil veinticuatro (2024), en el sentido de mantener la inadmisión de las pruebas descritas (Cfr. fojas 134 a 139 del expediente judicial).

Por otra parte, en el proceso bajo examen **se practicó una prueba pericial topográfica**, que fue aducida por la actora; y en la que participó el Técnico Topógrafo Arístides Castillo Torres, como perito designado por la demandante, y, el Técnico Topógrafo Luis Caballero Núñez, en su

condición de perito del Tribunal, tal como consta en la diligencia de toma de posesión realizada en la Secretaría de la Sala Tercera.

Ahora bien, es importante anotar que la prueba pericial aducida por la actora y admitida por el Tribunal, a través del Auto de Pruebas 215 de veintiocho (28) de mayo de dos mil veinticuatro (2024), pretendía determinar los siguientes aspectos:

Descripción de los polígonos, incluyendo mejoras si las hubiere en las respectivas superficies, correspondiente a la Finca Folio Real N°. 30348227 detallar si las hay, todas las mejoras encontradas en campo, cuyo globo de terreno conforma la petición de adjudicación a título oneroso, bajo Expediente ADJ- 2- 41- 2019 de ANATI.

Los peritos deberán, además, explicar todo lo concerniente al uso y/o explotación agraria o de otra naturaleza, que, según sus conocimientos técnicos, han sido objeto, en el pasado y en la actualidad, el referido globo de terreno, con explicación detallada de la interrelación geográfica geodésica y planimetría, entre ellas.

Descripción general y ubicación planimetría-geodésica del polígono original, según sus orígenes históricos / registrales de la Finca con Folio Real N°, 30348227, de la Provincia de Coclé, y si existe, a criterios de los peritos, alguna afectación y lo traslape sobre ese polígono, comparado frente a los polígonos registrados de la Finca N°. 39562 de la Provincia de Coclé y si dicha adjudicación está ubicada en parte en áreas adjudicables o no. Los peritos deberán explicar y fundamentar sus opiniones sobre la interrelación planimétrica geodésica que encuentren en su campo sobre los puntos motivo de inspección (Cfr. foja 104 del expediente judicial).

Con respecto de la prueba en mención, el perito de la parte actora, Arístides Castillo Torres, manifestó lo siguiente: *“Los planos demostrativos de conflicto de límites y la información proporcionada indican que la adjudicación del Folio Real 30348227 fue constituida parcialmente sobre la superficie de la Finca 39562. Con una superficie afectada de 1,961.79; Esta*

situación genera un traslape directo, lo cual representa una irregularidad técnica, ya que invade una propiedad existente con un registro anterior.” (Cfr. página 7 de su Informe Pericial).

Señala también: *“Además del traslape, el plano del Folio Real 30348227, cuyo propietario Actual es la Sociedad Assets Trust & Corporate, Services, Inc. Con una superficie de registro inicial y actual de 1 hectárea más 3, 947.42 decímetros cuadrados, con un valor inicial según registro público de B/. 83, 684. 52 m2. Y plano oficial Numero 020207-40173, establece servidumbres de acceso directo que afectan la superficie de la Finca 355541, registrada a nombre de la Sociedad ABS Trust Inc. Inscrita al documento 2026575, con una superficie inicial y actual de 3,993,80 metros cuadrados, la Servidumbre de acceso se crea sin el consentimiento previo i (sic) Firma del Propietario antes mencionado acorde a lo observado en el plano oficial de registro Catastral 020207-40173, sin que se haya obtenido el consentimiento de sus propietarios. Esta omisión afecta directamente los derechos de propiedad y demuestra un incumplimiento del debido proceso que se debe seguir durante la solicitud de compra y el diagrama técnico evaluativo establecido por la ANATI en su Normativa Vigente al año 2020.”* (Cfr. página 8 de su Informe Pericial).

En ese mismo sentido, en cuanto a las preguntas arriba descritas en el Auto de Pruebas, Luis Caballero Núñez, en su condición de perito del Tribunal señaló lo que a continuación se transcribe:

“Al momento de ubicar las Fincas N°39562 v la Finca N°30348227, estas se encuentran a 22.00 metros de ancho desde la línea de alta marea, y que al verificar sus coordenadas geodésicas, la Finca N°30348227, presenta un TRASLAPE, sobre la Finca N°39562, así como también terrenos de La Nación , (sic) ocupados por Casa de Campo Farallón S.A., como lo indica el Plano es el N°202-21003, del 12 de enero de 2007, aprobado por la

Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas., (sic) el cual muestra que ese terreno se encontraba ocupado y tenía (sic) que tomarse de referencia, ya que mientras su poseedor no haya obtenido su Título (sic) de Propiedad, la posesión legítima se mantendrá y si el estado decide vender tierras sobre las cuales existen derechos posesorios legítimos, el poseedor de este derecho tendrá la primera opción de compra.

Para efectos de los polígonos de la Finca N°39562, esta finca fue inscrita en el año 2,007, y la Finca N° 30348227, inscrita en el 2,020, por consiguiente, la Finca N°39562, nace y se encontraba en el sitio, antes de la creación de La Resolución N°ADMG-596-2020, de 2 de diciembre de 2020. (sic) emitida por Autoridad Nacional de Administración de Tierras, (ANATI). (sic) en donde se crea la Fincas (sic) **N°30348227, Código de Ubicación N°2107.**

Debido a esto, es que nuestro criterio técnico y de verificación en campo de ambas fincas mediante sus coordenadas geodésicas, así como planimétrica podemos determinar de que la Finca N°30348227, que creo La Resolución N°ADMG-596-2020, de 2 de diciembre de 2020. (sic) emitida por Autoridad Nacional de Administración de Tierras, (ANATI), presenta un **AREA DE TRASLAPE DE OHas+3,792.45 Metros Cuadrados**, así como también un área sobre terrenos ocupados por Casa de Campo Farallón S.A., de OHas+7.399.34 Metros Cuadrados, además de eso afecta la Finca N° N°39174, con una Superficie de OHas+2,755.63 Metros Cuadrados.” (Cfr. página 6 de su informe pericial).

Tomando en cuenta las pruebas aportadas, nos corresponde hacer una valoración jurídica de los hechos acontecidos y las normas aplicables a la emisión del acto administrativo impugnado, con la finalidad de establecer si en efecto se vulneró o no las normas señaladas por la demandante.

En este contexto, de las constancias procesales y de lo hasta ahora expuesto en párrafos precedentes, se encuentra debidamente acreditado en el expediente judicial documentación que sustenta a cabalidad la causa

de pedir que guarda relación con la parcela de terreno baldío que le fue adjudicada definitivamente a título oneroso a Rugiere Gálvez Marcucci.

Así pues, puede advertirse sin mayor dificultad que al emitir la Resolución ADMG-596-2020 de 2 de diciembre de 2020, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, quebrantó los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; el artículo 752 del Código Administrativo; los artículos 11, 12, 14, 16, 22, 25 y 45 (literal f) de la Resolución 243 de 27 de septiembre de 2017; los artículos 7, 19 (literal c) y 39 de la Resolución ANATI-ADMG-244 de 26 de septiembre de 2017; el artículo 5 de la Resolución de MIVIOT 234 de 16 de agosto de 2005; y los artículos 423, 432, 446 (numeral 2), 606 y 1782 del Código Civil, **al vulnerar el derecho a la propiedad privada que garantizaba a la sociedad Banistmo, S.A., el goce y la disposición de la totalidad de la Finca, 39562, con Código de ubicación 2107, Documento 1077742.**

Decimos lo anterior, porque la entidad demandada decidió otorgarle parte de ese bien inmueble a Rugiere Gálvez Marcucci, alegando que se trataba de una parcela de terreno baldío; situación que demuestra que la institución no cumplió con su deber de proteger y asegurar la efectividad del derecho a la propiedad privada que tenía Banistmo, S.A., sobre la finca en referencia; por lo que consideramos que tal adjudicación, hecha a título oneroso a favor de un tercero, es ilegal.

De lo anteriormente expuesto, puede advertirse sin mayor dificultad que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, infringió las normas invocadas por la activadora judicial, al emitir el acto acusado de ilegal, a través del cual se adjudicó definitivamente a título oneroso a Rugiere Gálvez Marcucci, un globo de terreno nacional, con una superficie de 1Ha + 3,947.42m², ubicado en el sector de Playa Blanca, corregimiento

Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé; puesto que existía un traslape sobre parte de la superficie del globo de terreno perteneciente a la finca 39562, propiedad de Banistmo, S.A., la cual existía desde antes de la adjudicación descrita; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL la Resolución ADMG-596-2020 de 2 de diciembre de 2020, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.**

Del Honorable Magistrado Presidente,



Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración



José A. Álvarez Valdés
Secretario General