

Panamá, 3 de septiembre de 2003.

Señor

EUDES OSVALDO PÉREZ

Corregidor de Pedasí-Distrito de Pedasí
Provincia de Los Santos.

Señor Corregidor:

En uso de las facultades concedidas por los artículos 217, numeral 5 de la Constitución Política y 6, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a dar respuesta a su consulta s/n de 20 de agosto de 2003, ingresada a este despacho el día 22 del mismo y año, y en la cual nos expone la siguiente situación:

Antecedentes

*"El día once de agosto del presente año, los señores **EDUARDO AGUSTÍN ZAMBRANO Y LIZBETH GRACIELA ZAMBRANO**, por medio de abogados presentaron ante la Corregiduría una demanda de Lanzamiento por Intruso contra los ocupantes de las fincas **6928 y 6929 ubicadas en el Corregimiento de Pedasí**.*

Los señores Zambrano solicitan a la Corregiduría de Pedasí, ordene entre otras cosas, la suspensión de cualquier construcción que se esté adelantando en los predios de las fincas 6928 y 6929, además del desalojo de los ocupantes de los mismos, así como de la demolición de las edificaciones que se encuentren en la zona.

En la solicitud que presentaron los señores Zambrano, aportan certificaciones originales del Registro Público, en donde consta que ellos son los dueños de las tierras, pero al describir los linderos hace referencia a que las fincas en mención colindan al norte con el Océano Pacífico.

Agrega que se efectuó un recorrido personal en el área en conflicto del Registro Público, y se ha observado que los lotes cercados y ocupados de manera eventual por algunos moradores de la comunidad de Pedasí, se encuentran

adyacentes a la Playa, por lo que en primera instancia se trató de llegar a un entendimiento amistoso con los ocupantes pero no se logró, toda vez que algunos de ellos alegaban que a partir del año de 1961, esas tierras revirtieron a la nación por disponerlo así la Constitución Política de 1941.

Los señores Zambrano, por medio de su apoderado judicial ha incorporado junto con la demanda, copias de algunas gestiones adelantadas por ellos, ante la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de que esa Institución Gubernamental determinara si los lotes que estaban siendo ocupados estaban en terrenos o servidumbres nacionales o si por el contrario, los mismos afectaban predios privados (se aporta copias).

Según nos informa, los demandantes comparten el criterio emitido por los moradores, en el sentido de que la playa y la ribera de playa revierten al Estado a partir de 1961.

A pesar que los demandantes aportan copias autenticadas de alguna de las opiniones de la Procuraduría de la Administración sobre este tema, entre ellas Nota C-155 de 11 de junio de 1997, Nota C-56 de 5 de marzo de 1997 y Nota C-11 de 10 de enero de 1996, requiere conocer el criterio de la Procuraduría, respecto a, si en efecto la playa y la ribera de playa revierten al Estado, a partir del año de 1961, como debe entenderse entonces el título que se encuentra inscrito que establece la colindancia con el Océano Pacífico.

*La inquietud, estriba en el hecho de que los moradores que ocupan estos lotes, **a pesar que no residen en los mismos, sino que les brindan un uso netalmente recreativo**, se encuentren renuentes a desalojar los predios y abiertamente han desconocido el derecho de propiedad que ampara a los señores Zambrano, con el agravante de que algunos incluso están dispuestos a tomar medidas de fuerza, para evitar ser desalojados.*

Por otra parte, desea conocer si la Autoridad Marítima Nacional tiene alguna ingerencia en este tema, ya que la Corregiduría en fechas anteriores convocó a una reunión con todos los involucrados y a la misma se apersonó un funcionario de esa entidad, quien alegaba que este conflicto debía ser resuelto por la Autoridad Marítima y no por la Corregiduría o por la Dirección de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por último, solicita orientación respecto a la forma mas adecuada de notificar a todos los demandados ya que los mismos residen en diversas áreas del

Corregimiento e incluso, algunos son de la Provincia de Chiriquí y de la capital y no se quisiera violentar el debido proceso en la presente causa”.

Criterio de la Procuraduría

Como cuestión previa, debemos señalar que este despacho ha tenido la oportunidad de analizar en anteriores ocasiones, los derechos de propiedad que algunas personas alegan tener sobre playas y riberas de playas.

Al respecto, se ha dicho que si bien, al inicio de nuestra República a los particulares se les reconocieron derechos de propiedad sobre playas y riberas de playas, a partir de la promulgación de la Constitución de 1941, la propiedad de estos bienes revirtió al Estado, manteniéndose en manos de los particulares la propiedad útil por un período de veinte (20) años, luego de los cuales todo derecho de carácter privado sobre los mismos se extinguió. Desde el año de 1961, las playas, riberas de playas, por extensión aguas marítimas, lacustres y fluviales, así como los puertos y esteros, son bienes plenamente afectos al uso público. (Circular)

No obstante, tal como usted señala, las inscripciones de los derechos de propiedad sobre estos actuales bienes, se mantienen en el Registro Público. Esto puede permitir que sobre estos se realicen toda clase de transacciones o negocios jurídicos de disposición y administración (compraventas, donaciones, hipotecas, arrendamientos etc.)

Sobre este tópico, debemos señalar que el Registro Público cumple importantes funciones de publicidad y seguridad, en nuestro sistema jurídico. “La institución registral” se ha dicho “dota de publicidad a los derechos y actos jurídicos. Esta finalidad se cumple de dos maneras. Por una parte, el Registro Público puede ser consultado por cualquier persona, y por otro parte, la cognoscibilidad de los derechos y de los actos jurídicos permite que los mismos puedan ser opuestos a terceros, toda vez que los títulos sujetos a inscripción perjudican a terceros únicamente desde la fecha de su presentación en el Registro Público. “Desde el punto de vista de la seguridad jurídica e íntimamente vinculada con los fines de publicidad, la existencia de una historia de la propiedad, proporcionada por el Registro Público asegura los derechos y los actos jurídicos”.¹

Los principios que orientan toda la regulación legal y reglamentaria del registro, explican la existencia de claras normas que limitan los casos y las formas en los cuales pueden ser canceladas las inscripciones de derechos reales (como es el de propiedad). Sobre el punto, los artículos 1781, 1782 y 1784 del Código Civil dicen lo siguiente:

¹ Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Centro de Investigación Jurídica. El Registro Público. 2ª. edición; Panamá; 1985 p.p. 2 y 3.)

"Artículo 1781. Las inscripciones en el Registro de la Propiedad y en el de Hipotecas no se extinguen, en cuanto a tercero sino por su cancelación o por la inscripción de la transmisión del dominio o derecho real inscrito a favor de otra persona.

..."

Artículo 1782. Podrá pedirse y deberá ordenarse la cancelación total de una inscripción en los siguientes casos:

1. *Cuando se extingue el inmueble objeto de la inscripción, o el derecho real inscrito;*
2. *Cuando se declare nulo el título en virtud del cual se ha hecho la inscripción;*
3. *Cuando se haya hecho la inscripción, en contravención a las prohibiciones contenidas en el presente Título".*

Artículo 1784. *No se cancelará una inscripción sino en virtud de auto o sentencia ejecutoriada o de escritura o documento auténtico en el cual expresen su consentimiento para la cancelación la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción o sus causahabientes o representante legítimos".*

Del texto copiado, se extrae que lo procedente es solicitar al Juez competente que declare la nulidad del título sobre estos bienes de uso público, si este es el caso, y que como consecuencia, se ordene la cancelación de las inscripciones. Por virtud de lo dispuesto en el artículo 159, numerales 12 y 14 del Código Judicial, corresponde a los Jueces de Circuito en donde se encuentren ubicados los bienes, la competencia para conocer de estos tipos de proceso. Sin embargo, le corresponderá a las entidades del Estado, representado por el Órgano Ejecutivo como titular de los derechos de dominio público, ejercitar las acciones de lugar ante los tribunales competentes.

Con relación a su inquietud sobre la participación de la Autoridad Marítima Nacional, debemos enfatizar que ésta tiene su competencia definida en la Ley 35 de 1963, modificada por la Ley 36 de 1995, y que tanto el Órgano Ejecutivo como la Autoridad Marítima tienen competencia, pero definidas es decir, cada una en su ámbito funcional.

El Libro I del Código Fiscal dedicado exclusivamente a la regulación "De bienes nacionales" dispone en su artículo 8, que la administración **de los bienes nacionales corresponde al Ministerio de Hacienda y Tesoro** (ahora Ministerio de Economía y Finanzas) y que los bienes destinados al uso o prestación de un servicio público serán administrados por el Ministerio o entidad correspondiente, de conformidad con las reglas y normativas y de fiscalización que establezca el Órgano Ejecutivo. En consecuencia, la facultada para tramitar lo correspondiente al uso de playas y riberas de playas, es el Ministerio de

Hacienda y Tesoro de conformidad con la Ley 53 de 29 de enero de 1963, modificada por Ley 36 de 1995 y Ley 35 de 1963 (C- 260 de 12 de noviembre de 1999.)

En otro orden de ideas, consideramos que el Corregidor no debe desviarse de los aspectos demandados, ya que de no asumir su decisión en este caso, también podría acarrearle responsabilidad, por denegación de justicia; en ese sentido, y en función de los elementos expuestos en los diferentes informes efectuados por la Administración Regional de Catastro y de Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, se debe proceder a emitir las resoluciones correspondientes de lanzamiento, pero ciñéndose al procedimiento que establece el Título V, Capítulo II, Artículos 1721 al 1730 y las normas complementarias contempladas en el Título VI del Libro Tercero del Código Administrativo, el cual más adelante detallaremos.

A modo de referencia, nos permitiremos citar uno de los Informes emitidos por la Dirección Regional de Catastro y Bienes Patrimoniales y que en su parte medula señaló:²

MEMORANDUM N°. 509-4-02-144

² "Que el día 12 de marzo de 2003, se procedió a realizar una inspección ocular para determinar la viabilidad de lo presentado.

Que el área ocupada se encuentra fuera de la cerca correspondiente a las fincas N° 6928 y 6929 de propiedad de Eduardo Agustín y Lizbeth Graciela Zambrano.

Que los señores Zambrano ha presentado oposición a cualquiera solicitud de compra a la nación frente a sus Fincas 6928 y 6929, sustentando su oposición con la copia de la su escritura y conforme al plano N°.1442, donde su línea de propiedad colinda con playa y Océano Pacífico partiendo del borde superior del talud natural y no por donde se encuentra levantada la cerca.

Que de acuerdo a la circular N°. DPA-001/97 emitida por la Licenciada Alma Montenegro de Fletcher, Procuradora de la Administración donde expone su posición de que los derechos sobre la propiedad debidamente inscritos en el Registro Público sobre las partes de las Fincas que no ocupan áreas de playa, riberas y fondo de mar, se mantienen y deben ser respetados.

Que la Resolución N° 86-90 del 28 de diciembre de 1990 emitida por el Ministerio de Vivienda establece que se dejará una servidumbre no menor de 12 metros y una superficie de rodadura no inferior a 7 metros de ancho a lo largo de las playas donde existan proyectos de urbanización o parcelarios.

Que la Finca 6928 y 6929 son utilizadas para fines agrarios mas no con proyectos de urbanización o parcelarios.

Que los señores Zambrano levantaron un nuevo plano demostrativo del replanteo que realizaron a sus Fincas y que el área que se detalla es de 74 Has + 8911.13 mts2, en tanto que en el plano N°.1442 el área es de 83 Has+7400 mts2.

OPINIÓN TÉCNICA:

*Conociendo que al inicio de la república, al adjudicar la nación tierras baldías que colindaban con el mar a personas naturales o jurídicas, se definía este lindero como océano pacífico o barrancos de la playa y basándonos en lo expuesto en la Circular DPA-001/97 las Fincas N° 6928 y 6929 de propiedad de los señores Zambrano, **no ocupan área de playa ni ribera de playa**, así como lo establecido en la Resolución N°.86-90 por lo cual solo se dejarán los 12 metros de servidumbre en caso de proyectos de urbanización o parcelación, y si los Títulos de vieja data son respetados de acuerdo a nuestras leyes vigentes, se considera que de acuerdo a plano N°.1442 del año de 1919 descriptivo de la Finca N°. 6928 y 6929 de propiedad de los señores Zambrano, **la línea de propiedad se extiende desde la parte superior del talud natural incluyendo así el área donde se encuentran ubicadas las personas que han presentado el recurso de oposición a lo gestado por los señores Zambrano.***

Por lo tanto, la franja de terreno que se encuentra fuera de donde los señores Zambrano han levantado su cerca también se encuentra dentro del título de propiedad de las Fincas N°.6928 y 6929.

Que de acuerdo al Recurso de Oposición presentado con la Nota s/n con fecha de 27 de enero de 2003 en contra del señor Agustín Zambrano padre de Eduardo y Lizbeth Zambrano fundamentado su oposición en que el artículo 147 de la Constitución Política de 1941 establece que los derechos de propiedad sobre playas adquiridos bajo la Legislación anterior los propietarios conservan el uso hasta 1961 y luego estas revertirán al Estado NO PROCEDE, ya que las Fincas N°.6928 Y 6929 no ocupan áreas de playa ni riberas de playa."

De conformidad con el informe remitido por la Jefa de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, Oficina Regional de la Provincia de Los Santos, Licda. María Pérez S., el Corregidor deberá proceder, con las resoluciones de lanzamientos respectivas, sustentando su decisión sobre lo investigado y emitido por la Administración Regional de Catastro, no obstante, dicha decisión deberá ser notificada a las partes afectadas, a fin de que éstas ejerzan sus recursos legales cumpliendo así, con el debido proceso.

Ahora bien, independientemente de lo expuesto, es trascendental que el Corregidor tome en cuenta las siguientes indicaciones:

"a. Aún cuando los ocupantes de los terrenos, puedan tener derechos tales como: construcción en terreno ajeno, prescripción adquisitiva, etc., éstos deberán ejercer los recursos o acciones legales ante las instancias jurisdiccionales pertinentes, ya que esto no es competencia del Corregidor o el Alcalde, de conformidad a lo establecido en los artículos 963 y 1741 del Código Administrativo.

b. En caso de Lanzamiento por intruso, se debe seguir el procedimiento que preceptúa en *el Título V, Capítulo II, Artículos 1721 al 1730 y las normas complementarias contempladas en el Título VI del Libro Tercero del Código Administrativo* en cumplimiento de los principios del debido proceso, objetividad, economía procesal, contradictorio. Sobre este tópico, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 30 de septiembre de 1994 señaló:

"Conviene aclarar, asimismo, que el Proceso de prescripción adquisitiva de dominio promovida por el ahora demandante (Luis Antonio Chavarría) y otros ciudadanos más, no tiene incidencia alguna en el aspecto de la competencia, porque la fecha en que se emitieron las dos resoluciones acusadas es anterior a la fecha en que fue promovido dicho proceso, tal como se lee en la certificación autenticada que reposa a foja 11 y 12 del expediente. Además, por un lado, no consta probado ningún hecho que sirva de fundamento al derecho de posesión alegado por el demandante que pudiera indicar a ese Tribunal Constitucional que la autoridad de policía debió abstenerse de emitir su decisión y declinar el conocimiento del caso a los funcionarios de jurisdicción civil ordinaria (Juez de Circuito).

...

En cuanto al procedimiento a seguir, en estos casos, se ha afirmado, con fundamento en la parte final del artículo 1399 in comento (que hace referencia a la ejecución inmediata del lanzamiento cuando 'el ocupante o los ocupantes no exhibieren títulos explicativos de su ocupación'.) que la petición de

lanzamiento por intruso conlleva a una 'acción de fuerza' por parte de la autoridad administrativa de policía y no al nacimiento de un procedimiento administrativo motivado por una controversia civil de policía en el que las partes tengan oportunidades para una efectiva defensa, procedimiento reglamentado en el Título V, Capítulo II y Título VI del Libro III del Código Administrativo. Tal planteamiento, en nuestro concepto, no se compadece con el sentido y alcance que en nuestro derecho reviste la garantía del debido proceso.

Al presentar una petición de lanzamiento por intruso, el demandante debe probar su calidad de propietario y la calidad de intruso de quien ocupa el inmueble, entonces, parece obvio que debe darse la oportunidad a la parte demandada para justificar su ocupación, mediante un procedimiento administrativo, en el que ambas partes puedan ser escuchadas y aportar pruebas y, particularmente, en el cual la autoridad de policía tenga la oportunidad de valorar los hechos y las pruebas aportadas a efecto de que produzca una decisión ajustada a derecho.

Una interpretación restrictiva del artículo 1399 comentado, haciendo absolutamente abstracción de muchas otras disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico, podría conducir sin duda a la toma de decisiones arbitrarias si no se le permite a quienes resulten demandados las garantías necesarias para su adecuada defensa.

*Es así como el Pleno de esta Corporación de Justicia ha manifestado en ocasiones anteriores, **que siendo el lanzamiento por intruso una controversia civil de policía 'se rige por el procedimiento establecido en las disposiciones que comprenden los artículos 1721 al 1745 del Código Administrativo, inclusive, regulado bajo el epígrafe CONTROVERSIAS CIVILES DE POLICÍA EN GENERAL, aun cuando la norma jurídica que dio origen a la controversia corresponda al artículo 1399 del Código Judicial'.***

Sobre el procedimiento a seguirse, la Corte ha reiterado que en todos **los casos de lanzamiento por intruso que las autoridades de policía deben sujetarse a los trámites previstos en los artículos 1721 al 1745 del Código Administrativo**, Controversias Civiles de Policía en General, pues en su concepto la posición de que la petición de lanzamiento conlleva una acción de fuerza" por parte de la autoridad de policía y no el nacimiento de un procedimiento administrativo motivado por una controversia civil, no se compadece con el sentido y alcance que en nuestro derecho tiene la garantía del debido proceso.

En síntesis, el Corregidor, debe notificar a las partes involucradas sobre las resoluciones de lanzamiento a fin de que éstas ejerzan los recursos legales respectivos, de conformidad

con el Código Administrativo y la Sentencia de 30 de septiembre de 1994, con la finalidad de que a todos los afectados se les concedan las mismas garantías o prerrogativas del debido proceso.

c.) En cuanto a las notificaciones, nos parece importante señalar que en el caso de las personas que residen en el mismo Distrito o Corregimiento, no habría mayores inconvenientes, por cuanto la ley es clara al disponer que las notificaciones personales se practicarán haciendo saber la resolución o acto del funcionario, o aquellos a quienes deben ser notificados, por medio de una diligencia en la que se expresará, en letras, el lugar, hora, día, mes y año de la notificación, la que firmarán, el notificado o un testigo por él, si no pudiere, no supiere o no quisiere firmar, y el Secretario o la Secretaria o un funcionario autorizado por el despacho, quien expresará, debajo de su firma, su cargo. (Artículo 92 de la Ley 38 de 2000).

Otra forma de notificación, es cuando, la persona a quien debe notificarse personalmente no fuere hallada, en horas hábiles en la oficina, habitación o lugar designado por ella, en dos días distintos, será notificado por edicto, que se fijará en la puerta de dicha oficina o habitación y se dejará constancia en el expediente de dicha fijación, firmando el Secretario o la Secretaria y el notificador o quien haga sus veces. Una vez cumplidos estos trámites, quedará hecha la notificación, y ella surte efectos como si hubiere sido efectuada personalmente.

En el caso que nos plantea, cuando las personas no se encuentren en dicha circunscripción territorial, y usted necesita notificarlos, el artículo 98 de la Ley 38 de 2000, nos da la respuesta al señalar que cuando la persona deba notificarse personalmente, no resida en la sede de la entidad pública (Corregiduría) que emitió el acto, se comisionará para ello, por vía telegráfica o facsímil, en este caso a la Alcaldía o Corregiduría o Juzgado Municipal según el lugar de residencia del interesado o del lugar más cercano para hacer la notificación.

El telegrama o facsímil deberá contener la designación de la autoridad que la emitió, el lugar y la fecha, así como el extracto de la parte resolutive o decisoria del acto que debe notificarse, con instrucciones precisas a la autoridad comisionada de que haga de conocimiento del notificado de dicho extracto, y en su defecto, de los recursos que contra dicho acto procedan.

El funcionario comisionado, una vez realizada la notificación devolverá la actuación al despacho de la Corregiduría de origen, por correo certificado, la que se incorporará al expediente.

En estos términos, dejo aclarada la presente Consulta, para mayor ilustración se adjunta copia autenticada de la Circular N°.002/99 sobre Lanzamiento por Intruso emitida por este

Despacho el día 28 de junio de 1999, así como copia de la Consulta N° C-311 de 15 de diciembre de 2000, sobre el procedimiento a seguir en caso de Lanzamiento por Intruso

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.