

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 559

Panamá, 26 de mayo de 2010

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad**

**Concepto de la  
Procuraduría de la  
Administración**

El licenciado Manuel Bermúdez, en representación del **vice ministerio de Finanzas**, para que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo de aprobación del plano RC-202-7090 del 19 de noviembre de 1991, emitido por la **Dirección Regional de Catastro de la provincia de Coclé**.

**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 3 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Breves Antecedentes del caso:**

1. El 18 de marzo de 1991, el Técnico en Topografía Braudilio Álvarez Morales presentó ante la Dirección Regional de Catastro de Coclé el plano RC-202-7090, cuya nulidad hoy se demanda, con el objeto que en dicha dependencia se aprobara la segregación efectuada por Cruget Development Group, S.A., de dos globos de terreno, pertenecientes a la finca madre 4033, inscrita en el Registro Público al tomo 386, folio 2, actualizada al rollo 25777, documento 7, de la Sección de la Propiedad, provincia de Coclé, localizada en el

sector de Sea Cliff, corregimiento de Río Hato, distrito de Antón. (Cfr. fojas 40 a 42 del expediente judicial).

El primero de estos globos de terreno, identificado como el lote A, tiene una superficie de 7,096.26, y el otro, identificado como lote B, con una dimensión de 45,347.99B, fueron segregados a favor de Resort Club Oceanus, S.A. (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

La citada entidad dio su visto bueno el 19 de noviembre de 1991, conforme el procedimiento legal que establecía la ley 63 de 31 de julio de 1973 y el reglamento de aprobación de planos dictado mediante el resuelto 1028 de 14 de diciembre de 1974, vigentes a la fecha de los hechos; con lo cual, luego de la inscripción registral correspondiente, se dio origen a la finca 19887, inscrita al rollo 19263, documento 7, de la Sección de la Propiedad, con una superficie de 5 Has., 2244 mts.2, misma que le fue traspasada el 22 de diciembre de 2005 a favor de la Fundación Crucet, S.A. (Cfr. fojas 19, 33 y 91 del expediente judicial).

**2.** El 27 de marzo de 2009, funcionarios de la Dirección Regional de Catastro de Coclé, al efectuar una inspección ocular así como la demarcación de la línea de alta marea (18.6 pies) sobre el área de playa de la finca 19887, antes descrita, pudieron determinar que, en efecto, ésta había sido segregada de la finca madre 4033, tal como lo indicaba el plano 202-7090, pero que, no existía coincidencia respecto a sus límites, ya que al norte no colindaba con el resto libre de la finca 4033, sino con las fincas 4928, 4929, 5676, 5001, que también habían sido segregadas de dicha finca madre e

inscritas a nombre de otros propietarios, y que al sur colindaba con el Océano Pacífico. Producto de esta situación, el viceministerio de Finanzas promovió la demanda contencioso administrativa de nulidad, que ahora ocupa nuestra atención. (Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial).

**II. Las disposiciones que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.**

El actor considera que el acto cuya declaratoria de nulidad demanda, infringe los artículos 329 y 1227 del Código Civil; el artículo 25 de la ley 42 de 2 de mayo de 1974; los artículos 116 (numerales 2 y 3) y 122 del Código Fiscal; así como el artículo 5 de la ley 20 de 30 de diciembre de 1985. (Conceptos de infracción confrontables en las fojas 46 a 53 del expediente judicial).

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

**A.** Antes de proceder con el análisis de los cargos de infracción de las normas legales que invoca el apoderado judicial de la parte demandante, este Despacho estima oportuno efectuar las siguientes anotaciones:

**1.** El artículo 329 del Código Civil, que se aduce como infringido, dispone que las riberas y las playas, entre otros, son bienes de dominio público.

**2.** Los numerales 2 y 3 del artículo 116 del Código Fiscal, también establecen que son tierras inadjudicables las costas marítimas y los terrenos inundados por altas mareas, sean o no manglares.

**3.** Finalmente, el artículo 25 de la ley 42 de 1974, vigente a la fecha de la aprobación del acto administrativo

acusado, señalaba claramente lo que se entendía por fondo de mar, playa y por ribera de mar.

Hechas estas anotaciones, procedemos a analizar los cargos de ilegalidad formulados por la parte demandante, con respecto a la supuesta infracción de las disposiciones legales invocadas en el libelo de la demanda:

**A.** Este Despacho considera que son acertados los argumentos planteados por el apoderado judicial del viceministro de Finanzas, en el sentido que el plano RC-202-7090, cuya declaratoria de nulidad, por ilegal, pretende, infringe el artículo 329 del Código Civil, el artículo 25 de la ley 42 de 1974, y los numerales 2 y 3 del artículo 116 del Código Fiscal, antes mencionados, toda vez que, según lo reflejan los mapas topográficos, las fotografías y el plano de demarcación de la línea de alta marea sobre los 18.6 pies de altura (Cfr. fojas 23 a 32 del expediente judicial), elaborados el 27 de marzo de 2009 por la Dirección Regional de Catastro de Coclé, como producto de la inspección ocular practicada en la finca 19887, a cuyos datos registrales ya nos hemos referido, la Fundación Crucet, cuyo representante legal es Richard Crucet, colocó en la playa Sea Cliff estacones de cerca de alambre de púas dentro de los 10.00 metros de la ribera de mar y los 12.00 metros de la servidumbre costanera, hecho que demuestra, sin duda alguna, que esta fundación ha hecho como de su propiedad un área que es de dominio público.

Por otra parte, se advierte que para esta inspección los técnicos de la Dirección Regional de Catastro de Coclé y del

Ministerio de Vivienda establecieron como parámetro mínimo de demarcación una línea de alta marea de 18.6 pies; no obstante, según consta en el informe de inspección rendido por estos funcionarios el 30 de marzo de 2009, durante la marea alta del 2 de abril de 2009, que tuvo una elevación de 13.5 pies (4.11 mts.), observaron que, a pesar que la marea era inferior a la establecida para ese peritaje, el agua del mar sobrepasaba con creces los estacones de cerca que había colocado la fundación en la finca de su propiedad. (Cfr. foja 13 a 17 del expediente judicial).

Luego del análisis de la situación jurídica descrita en párrafos anteriores, este Despacho es de la opinión que al presentar para su aprobación ante la Dirección Regional de Catastro de Coclé el plano RC-202-7090, acusado de ilegal, el autor del mismo, el topógrafo Braudilio Álvarez Morales, plasmó algunas medidas y linderos que no estaban acordes con la realidad física del lugar, ya que señaló que los límites del lote B, segregado de la finca 4033-A, estaban a una distancia de 50.00 mts., del área de ribera de mar y del Océano Pacífico, contrariando de esta manera la realidad que pudo establecerse durante la inspección de campo efectuada el 27 de marzo de 2009, que pone en evidencia que este globo de terreno invade la playa, la ribera de mar y la servidumbre costanera de Sea Cliff; los cuales son bienes públicos que pertenecen al Estado y que de manera alguna pueden ser objeto de apropiación privada, y que únicamente pudieron haber sido dadas en concesión de acuerdo con el procedimiento que estableciera la ley, tal como lo dispone el artículo 122 del

Código Fiscal; por lo que, puede concluirse que el acto administrativo por medio del cual se aprobó el plano RC-202-7090, infringe el artículo 329 del Código Civil, los numerales 2 y 3 del artículo 116 del Código Fiscal y el artículo 25 de la ley 42 de 1974, vigente a la fecha de los hechos.

**B.** El actor también aduce infringidos el artículo 1227 del Código Civil, el artículo 122 del Código Fiscal y el artículo 5 de la ley 20 de 1985, que regulan, respectivamente, lo referente a la venta de bienes inmuebles ajenos y que los bienes públicos inadjudicables sólo pueden ser objeto de contrato de concesión; sin embargo, este Despacho considera que estas disposiciones legales no son aplicables al caso bajo análisis, ya que el Estado en ningún momento ha adjudicado, a título oneroso, la finca 19887, antes descrita a favor de la Fundación Crucet, y tampoco consta en el expediente judicial que esta persona de derecho privado haya solicitado al Estado concesión alguna sobre dichos bienes públicos; razón por la que, este Despacho se abstiene de analizar estos cargos infracción aducidos por la entidad pública demandante.

Por las consideraciones expresadas esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que ES ILEGAL el acto administrativo por medio del cual la Dirección Regional de Catastro de la provincia de Coclé, del Ministerio de Economía y Finanzas, procedió a impartir su aprobación al plano RC-202-7090 de 19 de noviembre de 1991.

**IV. Pruebas:****A. Documentales:**

Con el objeto que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de la Procuraduría de la Administración la copia debidamente autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso bajo análisis, el cual reposa en los archivos del Ministerio de Economía y Finanzas.

**B. Inspección Judicial:**

Este Despacho solicita al Tribunal la práctica de una inspección judicial a la finca 19887, inscrita en el Registro Público al rollo 19263, documento 7, Sección de la Propiedad, ubicada en el sector de Sea Cliff, corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé, traspasada por Resort Club Oceanus, S.A., a la Fundación Crucet, S.A., para que se determine lo siguiente:

**1.** Quiénes son los colindantes en los linderos Norte y Sur del lote A, con una superficie de 7,096.26, que constituye parte de la finca 19887, antes descrita;

**2.** Quiénes son los colindantes en los linderos Norte y Sur del lote B, con una dimensión de 45,347.99B, el cual también constituye parte de la mencionada finca 19887;

**3.** Quiénes son los colindantes en los linderos Norte y Sur de la finca madre 4033-A, inscrita en el Registro Público al tomo 366, folio 2, actualizada a rollo 25777, documento 7, Sección de la Propiedad, cuyo propietario es Crucet Development Group, S.A;

4. Determinar, de acuerdo con la línea de alta marea de (18.6 pies), si los estacones de cerca de alambre de púas colocados por el representante legal de Fundación Crucet en la playa Sea Cliff, cumplen con lo dispuesto en la resolución 86-90 de 28 de diciembre de 1990, del Ministerio de Vivienda, modificada por la resolución 24-2005 de 16 de agosto de 2005, es decir, si están fuera de los 10.00 mts. de la ribera del mar y los 12.00 mts. de la servidumbre costanera;

5. Comparar las medidas y los linderos Norte y Sur tal como aparecen descritos en el plano 202-7090, aprobado el 19 de noviembre de 1991 por la Dirección Regional de Catastro de Coclé, con las medidas y los linderos Norte y Sur de este globo de terreno, para determinar si algunas de ellas están dentro de áreas inadjudicables o de dominio público.

Para la práctica de esta diligencia judicial designo a los ingenieros Jovanka De León, con cédula de identidad personal 8-507-357, e idoneidad 98-304-011, y José Cubillas, con cédula de identidad personal 4-195-272, e idoneidad 85-304-006.

**V. Derecho:** Se acepta el invocado en la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 323-09