



República de Panamá

Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de julio de 2005.
C-No.114

Doctor
Benjamín Colamarco Patiño
Director de Catastro y Bienes Patrimoniales
Ministerio de Economía y Finanzas
E. S. D.

Señor Director:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su consulta administrativa, contenida en Nota N°501-01-4604, por medio de la cual nos hace las siguientes interrogantes:

- “1. Si la Dirección Nacional de Reforma Agraria, emitió diversos títulos de propiedad dentro de Fincas constituidas a nombre del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, comprendidas en la franja de 200 metros hacia la costa en tierra firme, en la mayoría de los casos, sin guardar las servidumbres de ley, verbigracia la servidumbre de ribera de mar (10 metros) y la servidumbre costanera (12 metros), *pueden ser revocados*, acorde al procedimiento legal, los títulos de propiedad emitidos incumpliendo lo anterior.
2. En caso de ser afirmativa su respuesta, podría la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, ordenar la demolición de las estructuras edificadas dentro de dichas áreas aplicando, igualmente, las sanciones pecuniarias correspondientes.
3. En el caso de existir una parcelación de una finca propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario que se encuentra dentro de la franja de 200 metros hacia tierra firma, que no fue titulada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, sin que la misma guarde los retiros o servidumbres de Ley, y que los peticionarios hayan

iniciado los trámites ante la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, es posible denegar las solicitudes para replantear dicha parcelación.

4. Si su respuesta es afirmativa, es obligación de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, mantener las solicitudes de adjudicación a título oneroso incoada por estas personas.”

El artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, describe los supuestos legales en los que procede decretar la revocatoria de oficio de un acto de carácter particular, ya ejecutoriado, que reconozca o declare derechos subjetivos. En efecto, dicha norma es del siguiente contenido:

“Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Cuando fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerlas;
3. Cuando el afectado consienta en la revocatoria; y,
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

En todo caso, antes de la adopción de la medida a que se refiere este artículo, la entidad administrativa correspondiente solicitará opinión del Personero Municipal, si aquella es de carácter municipal, del Fiscal de Circuito, si es de carácter provincial, y del Procurador de la Administración, si es de carácter nacional. Para ello se remitirán todos los elementos de juicio que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos pertinentes.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación puede el interesado interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la Ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo, no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho”.

Para dar respuesta a la primera interrogante, debemos traer a colación la Sentencia de 16 de abril de 2003, emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que en caso similar, señaló:

“Específicamente en lo que atañe a la disposición de terrenos ubicados dentro de una zona de 200 metros de anchura hacia adentro de la costa en tierra firme, **compete a la Dirección General de Catastro** realizar la tramitación correspondiente, pese a que otro ente público aparezca como titular o propietario de esa faja de tierra. La nitidez del artículo 2, literal g, de la Ley 63 de 1973, no da lugar a dudas sobre ésta y las anteriores consideraciones expuestas, veamos:

‘Artículo 2. Son funciones de la Dirección General de Catastro:
...g. Administración y tramitación de adjudicaciones y arrendamientos de las tierras *patrimoniales de la Nación*, con excepción de las destinadas a fines agropecuarios...’

Con todo, el citado marco normativo permite acoplar su preceptiva a lo que dispone el numeral 7, artículo 27, del Código Agrario, que específicamente prevé como áreas o tierras no afectadas por los fines de la Reforma Agraria “Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, *así como los comprendidos en una faja de doscientos (200) metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme*”. Lo que significa que el área reseñada por la cursiva, no está sujeta, por mandato de la Ley, a los propósitos de la Reforma Agraria, pese a que sean tierras patrimoniales como lo ha informado el funcionario demandado; por lo que la tramitación y toda gestión para disponer de ellas compete a la Dirección General de Catastro, conforme viene explicado.”

En la situación concreta de los títulos de propiedad emitidos por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, constituidos a nombre del M.I.D.A., que comprenden terrenos ubicados dentro de la franja de 200 metros hacia adentro de la costa en tierra firme, a veces sin guardar las servidumbres de Ley; todo indica que estamos ante la causal de revocatoria contemplada en el numeral 1 del artículo 62 citado, puesto que la administración de esa franja de tierra le corresponde a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas y no a la Reforma Agraria, por lo que procedería revocar las adjudicaciones hechas en estas condiciones por la misma autoridad que las otorgó.

No obstante, para cancelar la inscripción de los respectivos títulos de propiedad, se requiere cumplir con lo que dispone el artículo 1784 del Código Civil:

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

hubiere hecho la inscripción o sus causahabientes o representante legítimos”.

Con relación a la segunda interrogante, efectivamente, el artículo 17 de la Ley 36 de 6 de julio de 1995, establece que el Ministerio de Hacienda y Tesoro¹ puede ordenar la demolición de las obras edificadas dentro de dichas áreas, restaurándolas a su condición original, o arrendarlas a sus ocupantes, según convenga a los intereses públicos.

Lo expuesto nos permite contestar sus preguntas tercera y cuarta afirmando que la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, puede suspender las solicitudes presentadas por los peticionarios, por ser meras expectativas de derechos que no han surgido a la vida jurídica, hasta tanto se hagan las inspecciones y correcciones sobre dichas parcelas de conformidad con los artículos 2, literal g), 8, 22 y 43 de la Ley 63 de 1973.

Atentamente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración.

OC/20/hf.



¹ Ley N°97 de 21 de diciembre de 1998 “Por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones.”