



REPÚBLICA DE PANAMÁ

**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, once (11) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

La licenciada Dayana Quintero (apoderada principal) y el licenciado Henry Eyner Isaza (apoderado sustituto), actuando en representación de **PEDRO PABLO MONTENEGRO ARAÚZ**, presentan demanda contencioso-administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo No.33 de 15 de marzo de 2006, emitido por el Consejo Municipal de Bocas del Toro.

I. DEL ACTO IMPUGNADO Y EL LIBELO.

Mediante el Acuerdo atacado de ilegal, dicho Consejo aprueba “la solicitud compra presentada por ENRIQUE LEOPOLDO ARCHIBOLD del Lote número., de la Manzana número., en el Corregimiento de Bocas del Toro, Distrito de Bocas del Toro” y, de seguido, autoriza “al señor Alcalde del Distrito de Bocas del Toro, proceder a celebrar el Contrato de Compra Venta en nombre y representación del Municipio de Bocas del Toro” (f. 14 exp. contencioso).

Se añade a la pretensión la nulidad de la compraventa contenida en la Escritura Pública No.790 de 30 de septiembre de 2013, por la cual el Municipio de Bocas del Toro, segrega y vende un globo de terreno de cien metros cuadrados (100.00 m²) de la finca No.978 de su propiedad, al señor Enrique Leopoldo Archibold. De seguido, que se ordene a la Dirección General del Registro Público “la cancelación de la inscripción o cualquier acto de venta o traspaso de la finca o **Folio real N°446827, Código de Ubicación 1001**, a que dio lugar la segregación

contenida en la **ESCRITURA PUBLICA No.790, FECHADA 30 DE SEPTIEMBRE DEL 2013**, se reinscriba el lote de terreno correspondiente como parte de **LA FINCA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE BOCAS DEL TORO N° (sic) N°978, inscrita al tomo 166, Folio 224**". (f. 3-4 expdte. contencioso).

Para fundamentar las pretensiones que anteceden, el recurrente sostiene que el terreno objeto de la compraventa, al ser una ribera de mar y, consecuentemente, un bien de uso público, no puede ser vendido a un particular.

Luego de reseñar las distintas compraventas realizadas por el Municipio de Bocas del Toro sobre lotes (200.00 m² y 100.00 m²) que formaban su finca No.978, quien acciona prosigue puntualizando que la adjudicación de la superficie de cien metros cuadrados (100.00 m²) que se origina del Acuerdo Municipal No.33 de 2006, y que sustenta la Escritura No.790 de 2013, afecta la entrada de las personas y de la comunidad en general al mar. Por lo tanto, se ha llevado a cabo una venta sobre un lote o globo de tierra que no podía enajenarse, arrendarse o adjudicarse a particulares, "ya que es de uso público", entendiéndose no es posible gravarlo en forma alguna.

Continúa aseverando que el Municipio de Bocas del Toro ha rebasado su marco legal junto con el debido proceso, al otorgar un título de propiedad sobre un bien de uso común que hace parte del patrimonio Municipal, pero que no es susceptible de su libre disposición por ser de utilidad pública, ya que constituye una vía de acceso al mar.

A la postre sostiene que la Administración ha infringido los artículos 69 (numeral 1), 105, 106 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, "Sobre Régimen Municipal"; 333 del Código Civil; 34, 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "Que regula el Procedimiento Administrativo General" (fs. 2-12 expdte. contencioso).

Examinado el contenido del libelo, se le niega la admisión (fs. 53-55 expdte. contencioso), empero verificada su subordinación a los presupuestos exigidos por la Ley 135 de 1943 –y sus modificaciones–, en alzada (fs. 58-63, 75-79, 88-97

ibídem), quien sustancia admite la acción contencioso-administrativa mediante Auto de 10 de enero de 2020, y se remite copia de la demanda al Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Bocas del Toro. Además, corre el libelo en traslado a Real Property Ventures, Inc. (RPVINC), y a la Procuraduría de la Administración y, por último, abre la presente causa a pruebas, todos por el término de cinco (5) días, con fundamento en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946 (f. 99 ibídem).

Incorporadas las piezas procesales inherentes a la sustanciación del presente proceso contencioso administrativo de nulidad, pasamos a su correspondiente exposición y análisis.

II. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

Por medio de la Nota fechada 10 de febrero de 2020, el Presidente del Consejo Municipal de Bocas del Toro, en primer lugar, alude a la facultad de dicho órgano colegiado para aprobar o negar solicitudes de compraventa de lotes municipales. A continuación, advierte que los mismos han de emitirse en observancia al Acuerdo que regula la materia, así como al resto de los textos constitucionales y legales referentes a las relaciones contractuales.

En segundo lugar, reconoce lo difícil que le resulta referirse a la violación constitucional de los actos emitidos en los años 2003 y 2006, debido a las mudanzas que han vedado el hallazgo de los documentos relacionados con su expedición. Al respecto, afirma que existe el Acuerdo No 33 de 15 de marzo de 2006, mas no puede sostenerlo en relación a la Resolución No.100 de 13 de junio de 2003.

Finalmente, expresa su avenencia con un examen en derecho del proceso de adjudicación del globo de terreno municipal que da cabida a la finca No.446824, y con su declaratoria de nulidad, previo cumplimiento del procedimiento legal que determine la vulneración de las normas constitucionales (fs. 108 exp. contencioso).

III. DEL TERCERO INTERESADO.

Librado el Despacho No.35 por parte de quien Sustancia el proceso, la Juez Primera de Circuito, Ramo Civil, de la Provincia de Bocas Toro, Suplente Especial, realiza las gestiones pertinentes para notificar al señor Walter Octavio Kawano Núñez, en su calidad de representante legal de REAL PROPERTY VENTURES, INC. (RPVINC). Siendo infructuosa la notificación personal, debido a que el prenombrado hace más de un año no habita el domicilio conocido -Hospedaje Yomaris-, se expide la Nota Informativa de 4 de agosto de 2020, a fin de lograr su comparecencia dentro del término de tres (3) días al Juzgado en mención y prevenirlo respecto al emplazamiento por edicto de conformidad con el artículo 1017 del Código Judicial.

Al no haberse dado la comparecencia, se procede al emplazamiento y cumplido el trámite correspondiente se designa a la defensora de ausente, quien luego de tomar posesión del cargo, contesta el libelo negando tanto lo que se demanda como los hechos, omisiones y el concepto que la motiva y por último niega la pretensión solicitada (fs. 115-119, 121, 124-133 expdte. contencioso).

IV. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Colaborador de esta jurisdicción, mediante Vista Número 996 de 28 de julio de 2021, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 5 (numeral 3) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, se pronuncia sobre la pretensión en estudio refiriéndose, primeramente, al propósito de una demanda de nulidad, para luego reseñar el acto impugnado, hacer una narrativa de las normas que se estiman infringidas y los antecedentes.

Al adentrarse a sus descargos, el señor Procurador de la Administración alude en forma breve a los hechos que sustentan el libelo y después, categóricamente, indica que resultan acertados los argumentos del demandante, toda vez que las riberas de playa son áreas de dominio público y no pueden ser objeto de apropiación privada. Consecuentemente, enfatiza que ningún particular puede ser propietario de una ribera de playa, no obstante, a tenor de lo dispuesto

en la Escritura Pública donde se concreta la compraventa del lote de terreno a favor de Enrique Leopoldo Archibold, el lindero del lado oeste tiene como límite el mar, es decir, un área que no puede ser objeto de adjudicación a través de acuerdos municipales.

Con respaldo en la adjudicación de un lote de terreno que tiene como lindero una ribera de mar, es decir, un bien de dominio público, y, en la Sentencia de 22 de abril de 2015 que determina la imposibilidad de adjudicar riberas de playa sin la intervención del Órgano Ejecutivo; el representante del Ministerio Público colige que se ha desatendido el procedimiento establecido en la ley, consistente en que este tipo de bien, perteneciente al Estado solo puede ser dado en concesión.

En virtud de lo expresado, concluye la Vista afirmando que el Consejo Municipal del Distrito de Bocas del Toro ha quebrantado los artículos 69 (numeral 1), 105 y 106 de la Ley 106 de 1973 y, 333 del Código Civil; así como 34 y 52 de la Ley 38 de 2000; por lo que pide al Tribunal la declaratoria de ilegalidad del Acuerdo N°33 de 15 de marzo de 2006 (fs. 141-147 del exp. contencioso).

Contestada la demanda, y resuelto por el resto de la Sala la manifestación de impedimento de la Sustanciadora (fs. 156-158, 161-164 exp. contencioso), se apertura la causa a pruebas y, una vez finalizado el período que da cabida a la presentación de nuevo material probatorio, contrapruebas y objeciones, se emite el Auto de Pruebas No.367 de 10 de junio de 2022 (fs. 167-170 expdte. contencioso). Evacuado dicho material, y vencido la etapa de su práctica, solo presenta alegatos, la parte demandante, quien reitera su postura en cuanto al acto impugnado y contravención al orden legal (fs. 186-187 ibídem).

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Escrutadas las etapas procesales que integran el presente expediente contencioso-administrativo, resaltamos que ante este Tribunal se debate la legalidad del Acuerdo No.33 de 15 de marzo de 2006, con base en estos tres (3) cuestionamientos: ¿Aprueba la solicitud para la compra de un bien público

enajenable? ¿Lo expide el organismo competente? ¿Cumple con las formalidades exigidas para su expedición?

A fin de responder estas interrogantes, examinemos el contexto jurídico que da cabida a la expedición del acto impugnado por parte del Municipio de Bocas del Toro.

1. Obtención de un área de cien metros cuadrados (100 m²) por parte del señor Enrique Leopoldo Archibold, conforme Escritura Pública No. 790 de 2013.

Revelan las constancias de autos que la Finca N.º 978, Tomo 166, Folio 224 del Registro Público de la Propiedad, le pertenece al Municipio de Bocas del Toro y que esta cámara edilicia aprueba la solicitud de compra de un lote de terreno de cien metros cuadrados (100.00 m²) que presenta el señor Enrique Leopoldo Archibold y, a su vez, autoriza al Alcalde de dicho Distrito a celebrar el Contrato de Compra Venta en nombre y representación del Municipio de Bocas del Toro.

Ciertamente, la compraventa en los términos autorizados mediante **Acuerdo No.33 de 15 de marzo de 2006, en sesión del Honorable Consejo Municipal del Distrito de Bocas del Toro**, fue publicada en la Gaceta Oficial N°27363 del 30 de agosto de 2013, con el encabezado Acuerdo No.33 de 15 de marzo de 2007 (fs. 14, 35 exp. contencioso). Por razón de este hecho, se suscribe la Escritura Pública Número 790 de 30 de septiembre de 2013, contentiva del Contrato que el Municipio de Bocas del Toro celebró con el señor Enrique Leopoldo Archibold, **del área y ejidos del Corregimiento de Bocas del Toro con una superficie de cien metros cuadrados (100 m²)**, descritos en la cláusula primero, en estos términos:

“...del punto uno (1) al punto dos (2) con Rumbo Sureste, a los ochenta y nueve grados (89°), cincuenta y dos minutos (52’), cero cero (00’’) segundos, se mide una distancia de diez metros con cero cero decímetros (10.00m) y colinda con parte de la Finca # 978, Tomo # 166, Folio #224, Propiedad del Municipio de Bocas del Toro, ocupado por Samuel Binns. ---Del punto dos (2) al punto tres (3) con rumbo Suroeste al, a los cero cero grados (00°), cero ocho minutos (08’), cero cero (00’’) segundos, se mide una distancia de diez metros con cero cero decímetros (10.00 m) y colinda con mar caribe.----Del punto tres (3)

al punto cuatro (4) con rumbo al Noroeste, a los ochenta y nueve grados (89°), cincuenta y dos minutos (52'), cero cero (00") segundos, se mide una distancia de Diez metros con cero cero decímetros (10.00m) y colinda con parte de la Finca # 978, Tomo # 166, Folio # 224, Propiedad del Municipio de Bocas del Toro, ocupado por Dario Mercado.-
---Del punto cuarto (4) al punto una (5), con rumbo al Noreste a los cero cero grados (00°), cero ocho minutos (08'), cero cero (00") segundos, se mide una distancia de diez metros con cero cero decímetros (10.00) y colinda con parte de la Finca # 978, Tomo # 166, Folio # 224, Propiedad del Municipio de Bocas del Toro, ocupado por Enrique Leopoldo Archibold; con un área total de CIEN PUNTO CERO CERO METROS CUADRADOS (100.00 mts²), según plano N°01-01-01-10572, (CERO UNO -- CERO UNO -- DIEZ MIL QUINIENTOS SETENTA Y DOS), aprobado el día Dos (2) de agosto del dos mil doce (2012)...” (f. 31 exp. contencioso) (Resalta La Sala).

Es de notar que, en la cláusula segunda del instrumento público en estudio, se estipula que el lote de terreno que se enajena es de propiedad del municipio demandado, según Escritura Pública N°9 de 27 de enero de 1929, inscrita en el Registro de la Propiedad, Sección de Bocas del Toro, como Finca N°978, Folio 224, Tomo 166, Asiento 1. Además, precisa que el valor del lote segregado y vendido al señor Enrique Leopoldo Archibold asciende a mil balboas (B/.1,000.00) y que este monto fue cancelado a la Tesorería Municipal del Distrito de Bocas del Toro, según recibo No. 38,676 el 25 de septiembre de 2006. A través de la cláusula cuarta, se cimienta la adjudicación del lote de terreno descrito en la cita así como la suscripción del contrato de compraventa por parte del Alcalde del Municipio de Bocas del Toro, en lo resuelto en la Resolución No.33 de 15 de marzo de 2006 (fs. 31-32, 37-38 expdte. contencioso).

Ante lo expuesto, indicamos que dicho Alcalde, al gozar de la autorización de los ediles para realizar la compraventa de un lote de terreno municipal, es quien gestiona la confección de la Escritura Pública ante el Notario de la provincia, al remitirle copia autenticada de estos documentos: 1) Acuerdo No.33 de 15 de marzo de 2007, debidamente publicado en la Gaceta Oficial; 2) Certificado de cancelación del lote adquirido en compra; 3) Plano, con sus respectivos sellos de Catastro y Mivi; 4) Resolución No.33 del 15 de marzo de 2006 (f. 39 exp. contencioso).

Respecto a lo gestionado por el Alcalde de Bocas del Toro, subrayamos que la Finca No.978, Tomo 166, Folio 224 del Registro Público, comprende un área o ejido municipal que de conformidad con la excepción preceptuada en el artículo 98 de la Ley No.106 de 1973 puede ser vendida o arrendada, acatando este texto jurídico y los acuerdos municipales. Es concordante con este precepto, el artículo 141 del Código Fiscal que sostiene que “la adjudicación y el uso de las tierras comprendidas en el área y ejidos de las poblaciones serán reglamentadas por los respectivos Consejos Municipales de acuerdo con las leyes sobre la materia”.

Siendo esto así, expresamos que el Consejo Municipal de Bocas del Toro, en ejercicio de la competencia dispuesta en el artículo 17 (numeral 7) de dicha Ley, y observancia de los artículos 4 y 5 del Acuerdo No.5 de 14 de junio de 1994, “Sobre Venta de Lote Municipales” (inspección de la Comisión de Castro y su aquiescencia para adjudicar el lote), aprueba la venta de una porción de terreno del área y ejido del Corregimiento de Bocas del Toro y su Alcalde lleva a término el contrato contentivo de la compraventa, con sujeción al artículo 45 (numeral 9) del texto legal en comento; por lo que se origina, ante la segregación de cien metros cuadrados (100.00 m²), la finca N°446827, conforme la Escritura Pública Número 790 de 30 de septiembre de 2013. Deslindada la competencia de dicho Municipio para disponer de sus áreas y ejidos profundicemos sobre la propiedad vendida.

2. Detalles registrales del bien inmueble comprado por el señor Enrique Leopoldo Archibold al Municipio de Bocas del Toro en el 2013.

Conocida la descripción de la Finca No.446827, en específico, del Punto 2 al Punto 3 con rumbo al **Suroeste** (00°,08', 00”), que colinda con el Mar Caribe, expresamos que el Certificado de Propiedad expedido por el Registro Público de Panamá de 5 de febrero de 2019, acredita que la Finca con **Código de Ubicación 1001, Folio Real N°446827** (F), con inscripción inicial, el 29 de octubre de 2013, tiene una superficie inicial de 100m² 20.0 dm² y con una superficie actual o resto

libre de 100 m² 20.0 dm² con un valor de cuarenta mil balboas (B/.40,000.00) y un valor del terreno de mil balboas (B/.1,000.00) y estas medidas y colindancias: Norte: parte de la finca No.978 ocupado por Samuel Binns; Sur: parte de la Finca 978, ocupado por Darío Mercado; Este: Mar Caribe; Oeste: Calle Primera.

Se establece de seguido, que a partir del día 9 de noviembre de 2016, el señor Enrique Eliécer Elizondo Aguilar, es el titular del derecho de propiedad sobre la finca con las medidas y colindancias antes detalladas (f. 46 exp. contencioso).

Anuentes de la fecha de compraventa de los cien metros cuadrados (100.00 m²) de área y ejido del Corregimiento de Bocas del Toro por parte del señor Enrique Leopoldo Archibold y su inscripción en el Registro Público, nos adentramos a examinar los datos de la Finca N°7061, la cual comparte el Código de Ubicación 1001 con la Finca N°446827.

3. Detalles registrales del bien inmueble comprado por el señor Enrique Leopoldo Archibold al Municipio de Bocas del Toro en el año 2003.

La Certificación del Registro Público de Panamá de 5 de febrero de 2019, legible a foja 45 del expediente contencioso, determina que la Finca con **Código de Ubicación 1001, Folio Real N°7061** (F), se inscribe inicialmente el 6 de agosto de 2003 y, que tiene una superficie inicial de 200 m² y con una superficie actual o resto libre de 200 m² con un valor de cuatrocientos balboas (B/.400.00) y un valor del terreno de cuatrocientos balboas (B/.400.00) y traspaso por cinco mil balboas (B/.5,000.00), según Plano Número 101-10-7819. Sus medidas y colindancias: Norte terrenos ocupados por Samuel Binns; Sur: terrenos ocupados por Darío Mercado; Este: Calle 1ra; Oeste: Mar. La empresa Real Property Ventures, Inc., adquirió el 9 de marzo de 2004, la titularidad del derecho de propiedad de este inmueble.

En torno al origen de esta finca, es de trascendencia señalar que surge de la compraventa que hizo la empresa Real Property Ventures, Inc., al señor Enrique Leopoldo Archibold Robinson, según Escritura Pública Número 1588 de 17 de

febrero de 2004 y, a su vez, la que este último hiciera al Municipio de Bocas del Toro del lote No.10, ubicado en los ejidos de la ciudad con el mismo nombre, de conformidad con la Escritura Pública Número 378 de 29 de julio de 2003.

La adquisición de la finca N°7061, por la sociedad en mención, dio lugar a que partir del año 2005, Real Property Ventures, Inc., gestionara ante la Autoridad Marítima de Panamá, la concesión de un área con superficie de 0Has + 0,240.00 m², el cual para esa fecha contaba con un muelle adyacente (f. 1-3, Tomo I, exp. concesión administrativa).

Acogida la solicitud de concesión, Real Property Ventures, Inc., suscribe con el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, la Resolución ADM-Co.No.003-2015 de 18 de junio de 2015, a través de la cual se le otorga en concesión una superficie total de 0 HA. + 315.00 M², descrita así: un área de ribera de mar de 100.00 m² y un área de fondo de mar de 215.00 m², ubicado en Isla Colón, Distrito y Provincia de Bocas del Toro, por el término de veinte (20) años, que comprende la finca No.7061 (fs. 204-208 Tomo II, exp. de concesión administrativa).

Las compraventas estudiadas con antelación, revelan que el señor Enrique Leopoldo Archibold mediante contrato celebrado en el año 2013, compra al Municipio de Bocas del Toro el terreno contiguo al lote No.10, que para el año 2004, el prenombrado le había vendido a Real Property Ventures, Inc.

Por lo tanto, pasamos a verificar con minuciosidad, las descripciones de las fincas, cuyo Código de Ubicación N°1001 es concurrente, con respecto a la servidumbre de la Calle Primera.

4. Del examen pericial realizado sobre las fincas N°446827 y N°7061 con Código de Ubicación 1001, en Isla Colón, Provincia de Bocas del Toro.

Las resultas de la prueba pericial, legible de fojas 212 a 229 del expediente contencioso-administrativo, corroboran los siguientes puntos de las fincas N°446827 y N°7061, ambas con Código de Ubicación N°1001 y, en su orden, de

propiedad de Enrique Eliecer Elizondo Aguilar y Real Property Ventures Inc.

Veámoslos:

“Al realizar la inspección de la Finca o Folio Real N°446827, Código de Ubicación N° 1001 y verificar las distancias de referencias de las Fincas N°7061 y Finca (sic) 446827,... con respecto a la servidumbre de Calle Primera, se verificó las medidas del Plano N°RB-101-10-7879 (sic), aprobado el 11 de junio de 2003, de la Finca N°7061, el cual muestra una distancia de 20.00 metros lineales hacia la parte posterior del terreno, **nos percatamos de que este plano tiene identificado el retiro de 10.00 metros de Ribera de Mar, que es parte de uso público.**

...se verificó las medidas del Plano N°01-01-01-11572, aprobado el 2 de agosto de 2012., **de la Finca N°446827, el cual muestra una distancia de 10.00 metros lineales desde la línea de propiedad de la Finca N°7061, hacia el fondo,** encontramos de que esta finca N° 446827, **propiedad de Enrique Eliécer Elizondo Aguilar, se encuentra sobre el área de Ribera de Mar y de uso público.**

...

Por la ubicación física de **la Finca N°446827**, esta se **constituye en el acceso directo de la Finca N°790, a la Ribera de Playa y al acceso directo al Mar, o fondo de Mar**, por colindar con fincas privadas lateralmente.

...En el proceso de investigación encontramos planos aprobados por La Dirección de Reforma Agrarias como lo son:

Plano N°RB-101-10-7879 (sic), Superficie de 0Has+0,200.00 M2.

Este plano fue aprobado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras ANATI, el 11 de junio de 2003, a favor de **Enrique Leopoldo Archibold**, quien vende a su actual propietario su Finca a la **Sociedad Real Property Ventures Inc., (RPVINC).**”

Plano N°01-01-01-10572, Superficie de 0Has+0,100.00 M2. Este plano fue aprobado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras. ANATI, el 2 de agosto de 2012, a favor de **Enrique Leopoldo Archibold**, quien vende a **Walter Coriat Riquelme**, y que a su vez vende a su actual propietario su Finca a **Enrique Eliecer Elizondo Aguilar**.

... el Plano N° RB-101-10-7879 (sic), aprobado el 11 de junio de 2003, se deja establecido el retiro de Ribera de Mar, y que demuestra que 7.00 metros lineales son de tierra firme y 3.00 metros lineales son de playa, siendo este el acceso al Mar Caribe... en el Plano N°01-01-01-11572, aprobado el 2 de agosto de 2012, que este plano tiene 10.00 metros lineales de tierra firme y que colinda con la orilla del mar, pero al verificar las medidas en el campo tienen similitud con las medidas del plano N° RB-101-10-7879, ya que en campo existe 4.50 metros de tierra firme y viéndose afectada la Ribera de Mar, unos 2.50 metros lineales, debido a la erosión por mareas y los 3.00 metros de playa, que comprenden en la costa del atlántico, faja de terreno que inicia en la línea de alta marea y termina en una línea paralela a una distancia de 10 metros hacia adentro de la costa, sin perjuicio de los derechos

adquiridos... (fs.217-219 expdte. contencioso)
(Subrayado doble del Tribunal)

De los aspectos que integran la cita, puntualizamos que los datos de agrimensura de la finca N°7061 dejan claramente esbozados los puntos de su ubicación y colindancia, entre ellos, la servidumbre costanera del Mar Caribe (10.00 metros lineales), según Plano N°RB-101-10-7819, de 11 de junio de 2003. En lo que respecta a la finca N°446827 con superficie de 0Has+0,100.00 mts², es pertinente advertir su ubicación respecto al lote No.10:

“Al ubicar el Lote N 10, del Plano General de Catastro, plano de control Catastro Urbano N° 10-01-003, esta Finca o Folio Real N° 446827, Código N°1001, constituye parte de la (sic) de las fincas con acceso al mar, específicamente a la Finca N°7061, Código de Ubicación N° 1001, según plano demostrativo de Catastro y del Municipio de Bocas del Toro, Plano Demostrativo de Plano de Centros Urbano N°10-01-003” (f. 219, penúltimo párrafo, expdte. contencioso).

Las segregaciones expuestas, acreditan que a la fecha la finca N°446827, de 0Has+0,100.00 m², que le pertenece al señor Enrique Eliécer Elizondo Aguilar y da acceso al mar al lote No. 10 que constituye la Finca N°7061, de 0Has+0,200.00 m² de propiedad de Real Property Ventures Inc. En consecuencia, nos adentramos a precisar si este bien ¿ostenta o no el atributo de uso público y si hace parte de la ribera de mar?, en aras de deslindar una compraventa en contravención o no al ordenamiento jurídico que regula este tipo de bienes.

5. De las Fincas N°446827 y N°7061 y la ribera de mar en la Costa Atlántica.

En este sentido, expresamos que nuestra Constitución Política establece en el numeral 1 de su artículo 258, que las riberas de las playas pertenecen al Estado y son de uso público, por tanto, no pueden ser objeto de apropiación privada. De igual manera, que nuestro Código Civil en su artículo 329 (numeral 1) dispone que son bienes de dominio público: “los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado; las riberas; playas, radas y otros análogos”.

En torno a la ribera de mar, acotamos, en primer lugar, que estaba conceptuada por el Reglamento para otorgar Concesiones aplicable a la solicitud

presentada por la empresa Real Property Ventures, Inc., en estos términos: “faja de terrero de propiedad del Estado y de uso público comprendido entre la línea de alta marea y una línea paralela a la distancia de (10) metros hacia tierra firme. Para los efectos de determinar esta distancia no se consideran los rellenos artificiales hechos sobre la playa...” (Acuerdo No.9-76 de la Autoridad Marítima de Panamá, derogado por la Resolución J.D.No.010-2019 de 27 de marzo de 2019). En correlación a este concepto, la parte final del informe pericial nos define la ribera de playa, así: “...y en la costa del atlántico, faja de terreno que se inicia en la línea de alta marea y termina en una línea paralela a una distancia de 10 metros hacia adentro de la costa, sin perjuicio de los derechos adquiridos”. (f. 222 exp. contencioso)

En segundo lugar, deviene en oportuno resaltar que, al tenor del extracto del informe pericial, legible a foja 217 del expediente contencioso, el **Plano N°RB-101-10-7879 de la Finca No.7061 perteneciente a Real Property Venture, Inc.**, deja establecido el retiro de 10.00 metros de ribera de mar, pues a tenor de los textos citados es de uso público.

La demarcación de la ribera de mar hecha en consonancia al concepto de dominio público examinado en el párrafo precedente, nos lleva a destacar que la empresa Real Property Ventures, celebra con la Autoridad Marítima de Panamá, un Contrato de Concesión sobre un área de ribera de mar (100.00 m²) y un área de fondo de mar (215.00 m²), según describe la cláusula primera así:

“ARTICULO PRIMERO: Otorgar en concesión a la sociedad **REAL PROPERTY VENTURES INC.**, sujeto al refrendo de la Contraloría General de la República de Panamá, una superficie total de 0 HA. + 315.00 M2, que comprende un área de ribera de mar de 100.00 M2 y un área de fondo de mar de 215.00 M2, ubicado en Isla Colón, Distrito y Provincia de Bocas del Toro, por el término de veinte (20) años.

EL ÁREA SOLICITADA SE DESCRIBE A CONTINUACIÓN:

POLÍGONO DE RIVERA

Área: 0 Has + 100.00 M2

Partiendo del punto 1, con Coordenadas Norte 1032806.79 y Este 363892.47 se mide una Distancia de 10.00 m con Rumbo S 89°52' 00" E, para llegar al punto 2.

Partiendo del punto 2, con Coordenadas Norte 1032806.77 y Este 363902.47 se mide una Distancia de 10.000 m con Rumbo S 00° 08' 00" W para llegar al punto 3.

Partiendo del punto 3, con Coordenadas Norte 1032796.77 y Este 363902.45 se mide una Distancia de 10.000 m con Rumbo N 89° 52' 00" W, para llegar al punto 4.

Partiendo del punto 4, con Coordenadas Norte 1032796.79 y Este 363892.45 se mide una Distancia de 10.000 m con Rumbo N 00° 08' 00" E, para llegar al punto 1.
..." (f. 205 Tomo II, expdte. concesión administrativa)

La superficie descrita fue dada en concesión a Real Property Ventures Inc., es decir, a quien pertenece la finca N°7061, cuyos datos de agrimensura, legibles a fojas 215 y 216 del expediente contencioso, coinciden con los correspondientes a la finca N°446827 (Cfr. f. 31, Cláusula Primera de la Escritura Pública No.790 de 2013 exp. contencioso / f. 48, Polígono – Ribera de Mar, Tomo I exp. de concesión administrativa). En este sentido, el peritaje establece que el plano N°01-01-11572 tiene 10.00 metros lineales de tierra firme y colinda con la orilla del mar, y pese a que según Plano N°RB-101-10-7819, este lote tiene similitud de medidas, solo cuenta con 4.50 de tierra firme, causando afectación a la ribera de mar (f. 219, primer párrafo, exp. contencioso).

Resaltamos que la verificación de las medidas del **Plano N°01-01-01-11572, establece que la Finca No.446827 propiedad del Señor Enrique Eliécer Lizondo Aguilar "se encuentra sobre el área de Rivera de Mar y de uso público"** (Cfr. f. 217, último párrafo, exp. contencioso). En adición, que en virtud de las coordenadas geodésicas, la finca N°446827, ocupa y produce traslape sobre el globo de terreno dado en concesión (Cfr. f. 221 exp. administrativo).

De manera categórica, al entregarse la prueba pericial, se reconoce esta realidad al expresarse lo siguiente: "El Folio Real No 446827, Código de Ubicación 100, que nace a raíz de la venta que hace el Municipio de Bocas del Toro, al señor ENRIQUE LEOPOLDO ARCIBOL (sic), según acuerdo No 33 de 14 de marzo de 2006, SI es la misma Área que fue dada en Concesión por la AUTORIDAD

MARÍTIMA DE PANAMÁ, según resolución ADM-Co No 03-2015 a la sociedad REAL PROPERTY VENTURES, INC.” (f. 286 ibídem).

6. Del Acuerdo No.33 de 15 de marzo de 2006, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Bocas del Toro y sus efectos.

Previo conocimiento de las medidas y colindancias de las fincas N°7061 y N°446827, observamos que la compraventa que origina esta última finca en el año 2013, por el Consejo Municipal de Bocas del Toro, tiene como base legal el Acuerdo No.33 de 15 de marzo de 2006, que aprueba la solicitud de compra presentada por el señor Enrique Leopoldo Archibold.

Ante lo expresado, deviene en importante indicar, que la decisión contenida en dicho acuerdo, desconoce y/o contraría este hecho jurídico:

- La compraventa de la finca N°7061, llevada a cabo entre el señor Enrique Archibold Robinson y la sociedad Real Property Ventures, Inc. (RPVINC), conforme la Escritura Pública N°1588 de 17 de febrero de 2004, cuyo plano reconoce la servidumbre costanera de 10.00 metros lineales.

Es oportuno agregar, que el acto impugnado dio lugar a que el Municipio de Bocas del Toro en el año 2013, vendiera una porción segregada de la finca No.978 de su propiedad, que afecta el bien inmueble N°7061 de propiedad de Real Property Ventures Inc., en específico, del polígono de ribera dado en concesión por la Autoridad Marítima de Panamá.

Siendo esto así, resulta relevante indicar que al área que comprende la concesión, se le está dando el uso público que por su naturaleza ostenta la ribera de playa, toda vez que la conforme la Resolución ADM-Co.No.003-2015, los polígonos concesionados son para la construcción de un embarcadero para el atracado de embarcaciones menores y el tránsito de personas y carga.

Esta realidad procesal nos lleva a compartir, el criterio expuesto por el señor Procurador de la Administración, en estos términos: “...los bienes de dominio público, como lo son las riberas de playa, pertenecen al Estado y

únicamente pueden ser dados en concesión de acuerdo al procedimiento establecido en la ley; en otras palabras solamente se pueden enajenar mediante un procedimiento especial emanado del Órgano Ejecutivo, pero de ninguna manera se puede disponer de ellos a través del acto administrativo que hoy se impugna". (f. 145, penúltimo párrafo, exp. contencioso)

Como corolario de lo expuesto, se colige que el Municipio de Bocas del Toro al vender la finca N°446827, que comprende la ribera de mar, al señor Enrique Leopoldo Archibold, ha desatendido la finalidad del bien de dominio público que ostenta, y, consecuentemente, infringido los artículos 106 de la Ley 106 de 1973 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 2000.

Dirimido este aspecto de la pretensión, es de notar que en el punto 3., del libelo se peticiona que se ordene a la Dirección General del Registro Público, la cancelación de la inscripción -o cualquier acto de venta o traspaso- de la finca o Folio real N°44687, Código de Ubicación 1001, de la Escritura Pública No.790 de 30 de septiembre de 2013, y reinscriba el lote de terreno correspondiente como parte de la finca municipal del Distrito de Bocas del Toro N°978, inscrita a Tomo 166, Folio 224 (f. 3 exp. contencioso).

Al respecto, deviene en pertinente reiterar, que escapa de la competencia de este Órgano Colegiado, anular y/o cancelar una inscripción civil. Veamos los siguientes pronunciamientos:

Sentencia de 26 de diciembre de 2019

"...el recurrente solicita a este Tribunal que al declarar la ilegal del acto administrativo, se declare igualmente cualquier acto administrativo subsiguiente, como es la inscripción en el Registro Público del referido contrato de compraventa, sobre este aspecto la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se ha pronunciado que la competencia del del tribunal está contemplado (sic) en el artículo 97 del Código Judicial y no trasciende a la cancelación de la inscripción, conservando esta atribución en la jurisdicción civil. Llegado a este punto, es de lugar hacer mención (sic) la Sentencia de 30 de septiembre de 2014, que aborda el tema que nos ocupa, de la siguiente manera:

"No obstante, cabe señalar que la competencia de la Sala Tercera dispuesta en el artículo 97 del Código Judicial, sólo alcanza la adjudicación de

tierras. Debe quedar claro que la Sala en reiteradas ocasiones ha anotado que las cuestiones sobre anulación de inscripciones de títulos de propiedad en el Registro Público, no pueden ser examinadas por la Sala porque ello es competencia de la jurisdicción civil.

Sobre el tema, consideramos oportuno citar la Resolución de 16 de diciembre de 2011, en donde se expone lo siguiente:

Si bien el acto demandado es dictado por una autoridad administrativa en ejercicio de la función administrativa, y el artículo 97 del Código Judicial le atribuye a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia los procesos que se originen, por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades autónomas o semiautónomas; los actos registrales efectuados por el Registro Público se rigen por una regulación especial que le atribuye a la jurisdicción ordinaria la competencia privativa para atender las impugnaciones de estos actos.

...

Por su parte, el artículo 1790 del mismo Código, señala que cuando se trate de un error que no se puede rectificar el registrador o director pondrá una nota marginal de advertencia, pero esto no anula ni cancela la inscripción.

De acuerdo con el artículo 1784 del cuerpo legal en mención, la cancelación de una inscripción no procede 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.

Por su parte, cabe señalar que, de acuerdo en el numeral 2 del artículo 93 del Código Judicial se le atribuye a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, la competencia para conocer de las apelaciones contra las resoluciones que dicta el Director General del Registro Público.

Ante lo expuesto, la Sala Tercera ha concluido que la cancelación o anulación de inscripciones registrales es competencia de la jurisdicción ordinaria, ya que solo los tribunales de la jurisdicción ordinaria pueden reconocer las limitaciones de dominio sobre los inmuebles.

...

Siendo así las cosas este Tribunal debe concluir que la controversia en cuestión para que se anulen las inscripciones de unos títulos de propiedad no pueden ser examinadas por esta Sala, ya que por su naturaleza es una materia de competencia de la vía ordinaria civil.” (Resalta La Sala)

“Atendiendo a todo lo antes señalado, este Tribunal estima que al momento de la emisión de los actos administrativos que son objeto de examen, la entidad demandada tampoco cumplió lo preceptuado en los artículos 98 y 106 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, en concordancia con el Acuerdo No. 03 de 29 de enero de 2007 sobre la función social que desempeñaba el ejido municipal identificado como Finca 978 adjudicado y el cual hoy constituye la Finca 469812 de propiedad de MEGA RED INTERNATIONAL, S.A., en consecuencia, se logran acreditar los cargos de ilegalidad invocados en relación a los artículos mencionados.

Por último, esta Corporación de Justicia debe destacar que la parte demandante igualmente solicitó dentro de sus **libelos de demandas que, como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos atacados, “se ORDENE al Registro Público LA CANCELACIÓN de la inscripción de la Escritura Pública No. 328 de 08 de mayo de 2014 de la Notaría Pública del Circuito de Bocas del Toro relativa al Finca 469812, inscrita en el Código de ubicación 1001, documento 2612059, de la Sección de Propiedad del Registro Público de la Provincia de Bocas del Toro”, estimamos que dicha pretensión no puede ser concedida por la Sala Tercera por las razones que pasamos a detallar.**

En primer lugar, **la acción ensayada por la parte actora es una acción contencioso – administrativa de nulidad busca preservar el orden jurídico abstracto, y por tanto, no procede una reparación por lesión de derechos subjetivos.** De igual forma, este tipo de acción produce efectos erga omnes, es decir, contra todos en general, y la misma tiene efectos hacia el futuro o ex – nunc, y no hacia el pasado o ex – tunc, y como lo ha indicado esta Corporación de Justicia “sus consecuencias no se retrotraen al período o tiempo anterior a la publicación de la declaratoria de nulidad.

En segundo lugar, debe señalarse que **la Sala Tercera no es competente para resolver dicha pretensión, pues la misma es competencia privativa de la jurisdicción civil.** Al respecto, esta Corporación de Justicia mediante Sentencia de 2 de marzo de 2010:

Sobre este tema la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 27 de julio de 2006, señaló lo siguiente:

“En tal sentido, solamente los Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria pueden reconocer limitaciones de dominio sobre los bienes inmuebles. Según se desprende de la lectura del artículo 1784 del Código Civil, la inscripción de un título de propiedad en el Registro Público no puede desconocerse, ni alterarse o invalidarse, sino mediante Auto ejecutoriado o sentencia en firme, pues lo contrario supondría desconocer la certeza jurídica de que gozan las inscripciones registrales de bienes inmuebles. **De lo expuesto, queda claro que solamente los Tribunales Ordinarios mediante Auto o sentencia ejecutoriada pueden llevar a cabo medidas como la**

255

solicitada por la parte. Las circunstancias descritas impiden a la Sala proferir un pronunciamiento favorable a la aspiración del solicitante."

En igual sentido resulta oportuno citar el pronunciamiento hecho por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, a saber:

"Cuando lo que se solicita es la cancelación de una inscripción, como ahora ocurre, el recurso de apelación no procede legalmente. De modo que ante la negativa del Registrador, los interesados en la cancelación tienen que acudir a los tribunales judiciales en vía ordinaria a hacer valer sus pretendidos derechos." (ARROYO CAMACHO, Dulio, A20 Años de Jurisprudencia de la Sala Primera (de lo Civil) de la Corte Suprema de Justicia de Panamá: 1961-1980", Panamá, 1982, pág. 561)

Con fundamento en los razonamientos esbozados en la presente decisión, esta Corporación de Justicia arriba a la conclusión que los cargos de ilegalidad planteados por la Empresa de Distribución Eléctrica Metro-Oeste, S.A., a través de sus apoderados judiciales, han sido debidamente acreditados, lo que conlleva a la declaratoria de los actos objetados.

..."

Habiéndose acreditado que el Acuerdo N°33 de 15 de marzo de 2006, junto con la compraventa celebrada (mediante Escritura Pública Número 790 de 2013), por el Alcalde del Distrito de Bocas del Toro (originando la finca No.446827), han sido expedidos en contravención a lo preceptuado en los artículos 106 de la Ley sobre Régimen Municipal y 52 (numeral 4) de la Ley sobre Procedimiento Administrativo General, se procede a decretar su nulidad; no sin antes señalar que, ante la transgresión advertida, nos abstendremos de analizar el resto de las disposiciones legales que se arguyen infringidas por el acto demandado.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL**, el Acuerdo N° 33 de 15 de marzo de 2006 dictado por el Consejo Municipal de Bocas del Toro y el acto administrativo contenido en el Contrato de Compraventa celebrado mediante Escritura Pública N°790 de 30 de septiembre de 2013. Se **NIEGAN** las demás pretensiones.

NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE;

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFÍQUESE HOY 17 DE Mayo

DE 20 23 A LAS 8:38 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

[Signature]
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1488 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 12 de mayo de 20 23

[Signature]