

ENTRADA N° 323-09 Magistrado Ponente: **VÍCTOR L. BENAVIDES P.**  
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, interpuesta por el licenciado Manuel Bermúdez, en representación del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, para que se declare nula, por ilegal, el Acto Administrativo de Aprobación del Plano N° RC-202-7090 del 19 de noviembre de 1991, emitido por la Dirección Regional de Catastro de la Provincia de Coclé.

## REPÚBLICA DE PANAMÁ



### ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA TERCERA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, once (11) de agosto de dos mil nueve (2009).

#### **VISTOS:**

El licenciado Manuel Bermúdez, actuando en representación del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, ha interpuesto ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, el Acto Administrativo de Aprobación de Plano N° RC-202-7090 de 19 de noviembre de 1991, emitido por la Dirección Regional de Catastro de la Provincia de Coclé.

El Magistrado Sustanciador procede a examinar el libelo de demanda, en vías de determinar si cumple con los requisitos que hacen viable su admisión, y en este punto advierte que la parte actora ha incluido una solicitud especial, a fin de que sean suspendidos, provisionalmente, los efectos de la actuación que se impugna.

#### **I. PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

La petición para suspender los efectos de la actuación impugnada, es sustentada en los siguiente términos:

“ ...

Solicito con todo respeto a los Honorables Magistrados (Magistrado Ponente), que en base al artículo 73 de la Ley 135 de 1943, suspenda los efectos del acto administrativo que contiene el sello de aprobación que la Oficina Regional de la Dirección General de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas plasmó en el Plano N° RC-202-7090 de 19 de noviembre de 1991, firmado por los Licenciados IDZY APARICIO y RAFAEL MORENO de la Dirección Regional de Catastro de Coclé, con sede en Penonomé, para evitar un perjuicio notoriamente grave en contra del patrimonio del Estado, toda vez que la Nación panameña es propietaria legítima de los bienes inmuebles objeto de esta demanda, es decir, la playa, la ribera de mar y fondo de mar.

Como podrán observar claramente los Honorables Magistrados en las pruebas presentadas, sobre todo en las ortofotos en donde se sobrepone el plano que contiene el acto recurrido con la realidad física del área, que evidentemente los límites de la segregación invade la playa, ribera de mar y fondo de mar, en forma protuberante, de manera que de un simple vistazo se nota la violación de las normas infringidas por el acto acusado, y que se ha cercado la playa misma, como si fuera de propiedad de Fundación Cruet.

...”

## **II. DECISIÓN DE LA SALA**

Expuesto lo anterior, corresponde a esta Superioridad proferir un pronunciamiento en relación con la medida cautelar impetrada.

El artículo 73 de la Ley 135 de 1943, faculta a la Sala Tercera para suspender los efectos de un acto, resolución o disposición cuando, a su juicio, sea necesario para evitar un perjuicio “notoriamente grave”.

Al respecto, García De Enterría considera la suspensión como “...una medida de carácter provisional y cautelar, llamada a asegurar la integridad del objeto litigioso (suspensión en vía de recurso) o a garantizar la imposición del criterio del ente u órgano superior que ostente la tutela o el control sobre el autor del acto (suspensión como medida de tutela o control) en tanto se produce una decisión definitiva sobre la validez del mismo”. (citado por Jorge Fábrega P., Medidas Cautelares, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Colombia, 1998, Pág. 347).

Nuestra línea jurisprudencial ha sido sistemática en cuanto a la viabilidad de la suspensión provisional en las demandas contencioso-administrativas de nulidad, estableciendo que dicha medida de suspensión procede si el acto acusado infringe palmariamente el principio de separación de poderes; o si puede entrañar un perjuicio a la integridad del ordenamiento jurídico por violar, en forma manifiesta, normas de superior jerarquía. Al respecto son consultables, entre otros, los siguientes Autos:

“...esta Superioridad ha manifestado en forma reiterada que tratándose de demandas contencioso administrativas de nulidad los perjuicios que se persigue evitar con la suspensión de los efectos de los actos impugnados son las lesiones al orden jurídico, porque el objeto de estas acciones es la sujeción a la Ley de los actos administrativos de carácter general y si bien los perjuicios que el acto que se impugna pueda causar, en algunos casos, son tomados en cuenta al resolver la medida cautelar, estos no determinan por sí solos la decisión que se dicte. Esto es así porque mediante estos procesos no se persigue esencialmente el restablecimiento de derechos subjetivos sino del ordenamiento jurídico.

...”

(Auto de 22 de septiembre de 2004)

“...la suspensión provisional del acto administrativo es una potestad discrecional conferida a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia por disposición del artículo 73 de la Ley 135 de 1943, según el cual: "el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en pleno puede suspender los efectos de un acto, resolución o disposición, si a su juicio ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave." La Sala Tercera ha señalado, repetidamente, que en las acciones de nulidad ese "perjuicio notoriamente grave" consiste principalmente, en la lesión evidente o palmaria del ordenamiento jurídico, que ocasiona el acto demandado.

...”

(Auto de 29 de octubre de 2004)

Es así, ya que la suspensión provisional del acto administrativo es una medida discrecional que puede adoptar este Tribunal, si a su juicio ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave o una infracción manifiesta al ordenamiento legal.

En primer lugar, debemos señalar que nos encontramos ante un proceso de nulidad que pretende que se declare la nulidad, por ilegal, del Acto Administrativo de Aprobación de Plano N° RC-202-7090 de 19 de noviembre de 1991, dictado por la Dirección Regional de Catastro de la Provincia de Coclé,

alegándose que con la segregación de esta área de terreno, se viola la línea de alta y baja marea (playa), la ribera y fondo de mar, y cuya apropiación privada es prohibida por la Constitución y las Leyes vigentes en nuestro país.

A tal efecto, esta Corporación de Justicia advierte a prima facie, que el Acto Administrativo impugnado aparentemente colisiona con las disposiciones legales invocadas en la demanda, toda vez que dentro de las normas sobre adjudicación de tierras en riberas de playa y fondo de mar, delimitan esta competencia al Órgano Ejecutivo, y no parece encontrarse la facultad de otorgar aprobaciones de planos sobre este tipo de tenencias de bienes nacionales, a las Direcciones Regionales de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas.

En este sentido, cabe recordar que el artículo 3 del Código Fiscal es determinante en cuanto a que los bienes nacionales son aquellos existentes en el territorio nacional que no pertenezcan a los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas, ni sean propiedad particular.

En el presente negocio, la prueba que aporta el demandante visible de fojas 10 a 12 del legajo, se observa la Resolución N° 047 de 18 de abril de 2007, expedida por el Ministro de Economía y Finanzas, y que en conjunto con el Plano Aprobado N° RC-202-7090 (f.33), el Plano proporcionado por el Instituto Tommy Guardia (f.34), y las ortofotos que se adjuntan a fojas 23 y 24 del dossier, parece desprenderse que el terreno sobre el cual se aprobó el Plano N° RC-202-7090 a favor de la sociedad denominada Resort Club Oceanus, S.A., es efectivamente un bien nacional, razón por la cual la Dirección Regional de Catastro carece de competencia para dictar el acto impugnado.

En este contexto, a partir de un análisis detallado y minucioso, la Corte se ve precisada a concluir que las razones que en este momento justifican adoptar la suspensión provisional del acto impugnado son la protección del ordenamiento legal y la preservación de los intereses colectivos.

Finalmente, resulta necesario señalar que las anteriores consideraciones, en modo alguno constituyen un criterio final o determinante para el pronunciamiento de fondo que en su momento será emitido por quienes integran esta Magistratura.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **SUSPENDE PROVISIONALMENTE** los efectos del Acto Administrativo de Aprobación del Plano N° RC-202-7090 de 19 de noviembre de 1991, emitida por la Dirección Regional de Catastro de la Provincia de Coclé.

**NOTIFÍQUESE,**

**VICTOR L. BENAVIDES P.**

**JACINTO CÁRDENAS M.**

**HIPÓLITO GILL SUAZO**

**HAZEL RAMÍREZ  
SECRETARIA ENCARGADA**