



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 1 de abril de 2009.
C-40-09.

Licenciado
Julio Ross Anguizola
Secretario Ejecutivo
Unidad Administrativa de Bienes Revertidos
Ministerio de Economía y Finanzas
E. S. D.

Señor Secretario Ejecutivo:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota MEF-UABR-SE-OAL-0209-2009, mediante la cual consulta a esta procuraduría la correcta interpretación de las leyes que regulan las funciones, atribuciones y facultades de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales como de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos, con el fin de establecer cual es la unidad, dentro de la estructura del Ministerio de Economía y Finanzas, competente para tramitar y otorgar concesiones para la ocupación de fondos, playas y riberas de mar, con fines turísticos, en el área de Amador, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá.

En relación con el tema objeto de su consulta, el numeral 1 del artículo 258 de la Constitución Política de la República, señala que pertenecen al Estado, son de uso público y por tanto, no pueden ser objeto de apropiación privada, el mar territorial, las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Al tenor del citado precepto constitucional, todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la ley.

En este sentido, resulta preciso observar que el artículo 2 de la ley 63 de 1973, como quedó modificado por la ley 36 de 1995, que establece las funciones a cargo de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, no contempla en ninguno de sus numerales, la función de tramitar y otorgar concesiones sobre fondos, playas y riberas de mar.

En todo caso, la función establecida en el acápite “g” de la referida excerpta legal, como quedó modificado por el artículo 18 de la ley 36 de 1995, de ejercer la “administración y tramitación de adjudicaciones y arrendamientos de las tierras patrimoniales, con excepción de las destinadas a fines agropecuarios ...”, solo permite a dicha dependencia pública administrar, vender o alquilar las tierras patrimoniales de la Nación, que se encuentren bajo su administración; categoría ésta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 330 del Código Civil, en concordancia con el artículo 3 del Código Fiscal, comprende aquellas tierras de propiedad privada del Estado, las cuales no tienen el carácter de bienes de dominio público.

Por otra parte, el Decreto Ejecutivo 67 de 2006, por el cual se crea la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos dentro de la estructura administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas, tampoco contempla entre las funciones y atribuciones de dicha dependencia pública, la de tramitar y otorgar concesiones sobre fondos, playas y riberas de mar.

En relación con lo anterior, importa destacar que la función establecida en el numeral 3 del artículo 3 de dicho Decreto Ejecutivo, de “procesar las solicitudes que sobre los Bienes Revertidos estuvieran en trámite al 31 de diciembre de 2005 en la extinta Autoridad de la Región Interoceánica, así como las que a partir de dicha fecha se hayan presentado o se presenten al Ministerio de Economía y Finanzas ...” debe ser interpretada, a juicio de este Despacho, en concordancia con las atribuciones que el artículo 28 de la ley 5 de 1993, como quedó modificado por el artículo 4 de la ley 20 de 2002, confería a la extinta Autoridad de la Región Interoceánica, de custodiar, administrar, dar en pago, arrendamiento, dar en concesión o venta, los bienes revertidos bajo su administración, de acuerdo con dicha ley, el Plan General, el Código Fiscal y la ley 56 de 1995. Estos bienes, que son definidos por el numeral 2 del artículo 2 de la mencionada ley 5, como “las tierras, edificaciones, instalaciones y demás bienes que han revertido o que reviertan a la República de Panamá conforme a los Tratados del Canal de Panamá de 1977 y sus Anexos (Tratados Torrijos-Carter)”, no comprenden, los fondos, playas y riberas de mar aledaños a los mismos, que por mandato constitucional, son de aprovechamiento libre y común, sujeto a la reglamentación que establezca la ley.

Cabe señalar que el numeral 2 del artículo 1 de la ley 35 de 1963, modificada por la ley 36 de 1995, autoriza al Órgano Ejecutivo para que mediante contratos celebrados con personas naturales o jurídicas les permita la ocupación de fondos, playas o riberas de mar, para usos especiales, cuando se trate de la construcción, instalación o establecimiento de balnearios, rampas, piscinas, cooperativas y otras obras destinadas a fines deportivos o de atracción turística, con excepción de las concesiones para instalaciones portuarias y marítimas, cuyo otorgamiento, al tenor

de la referida excerpta legal, le corresponde a la otrora Autoridad Portuaria Nacional, actual Autoridad Marítima de Panamá.

En desarrollo reglamentario de la norma legal antes citada, el Decreto 58 de 3 de abril de 1964, como quedó modificado por el decreto 70 de 26 de abril de 1968, y por el decreto 3 de 12 de enero de 1983, establece un trámite de conformidad con el cual corresponde al Ministro de Hacienda y Tesoro, actual Ministro de Economía y Finanzas, procesar las solicitudes de concesión destinadas a la construcción de las obras determinadas en la ley 35 de 1963, antes citada, y otorgar los contratos de concesión respectivos, cuando ello sea procedente conforme al trámite establecido.

No obstante, resulta preciso indicar que de acuerdo con el artículo 6 de la ley 97 de 1998, por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones, el Jefe de dicha cartera ministerial podrá delegar el ejercicio de sus funciones o atribuciones en los Viceministros, Directores u otros servidores públicos del Ministerio, excepto en los casos que esté expresamente prohibido por la Constitución Política y la ley.

En consecuencia, es la opinión de este Despacho que de acuerdo a la correcta interpretación de las leyes que regulan las funciones, atribuciones y facultades tanto de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales como de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos, ninguna de estas dependencias del Ministerio de Economía y Finanzas tiene competencia específica para tramitar y otorgar concesiones para la ocupación especial de fondos, playas y riberas de mar para fines turísticos; esta atribución corresponde por ministerio de la ley al Ministro de Economía y Finanzas, quien en todo caso podrá delegarla en los términos previstos en el artículo 6 de la ley 97 de 1998, anteriormente citado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/au.

