

Panamá, 5 de marzo de 1997.

Señor

RIGOBERTO SERRANO

Presidente del Consejo Municipal de Bocas del Toro
Bocas del Toro - Provincia de Bocas del Toro

Señor Presidente del Concejo:

Doy respuesta a su atenta Nota N°011, con errada fecha 15 de diciembre de 1997, recibida en este Despacho el 21 del mes de enero de 1997, con la que, nos formula Consulta relacionada a la actual validez de Títulos de Propiedad expedidos a comienzos de la República que algunos personas ostentan sobre áreas de baja mar, playas y riberas de playas.

Explica usted que en el Corregimiento cabecera de Bocas del Toro, existen sujetos que además de poseer Títulos de Propiedad inscritos en el Registro Público sobre playas y riberas de playas, lo tienen sobre espacios de la baja mar contiguos al muro de retención de la ciudad, donde han realizado construcciones sostenidas por pilotes que en todo momento se encuentran cubiertos por las aguas de poca profundidad.

Además, señala que algunas de estas áreas sobre las que se poseen títulos han sido abandonadas por muchos años, pero las mismas no han podido ser aprovechadas ni por el Estado, ni por el Municipio, para obras de interés turístico o de utilidad pública, pues los presuntos propietarios reclaman como suyos los derechos sobre estos espacios.

Haciendo referencia a nuestra Nota C-153, de 17 de junio de 1996, en la cual absolvimos similares cuestionamientos a los ahora planteados por usted, al Señor Alcalde del Distrito de Pedasí, Señor Rutilio Vergara, sobre la validez de títulos de propiedad sobre playas y riberas de playas, nos pregunta "Porqué si como usted señala... estos títulos dejaron de tener vigencia en el año de 1961, el Registro Público no los sacó de sus certificaciones y permite no sólo reiterar el dominio sobre la propiedad sino también permitir nuevas inscripciones sobre dichos lotes". En relación con lo anterior, también pregunta "¿Son legales éstos títulos de propiedad sobre terrenos de baja mar?", "¿Son legales las compras y ventas de éstos títulos?"

Entendemos que cuando pregunta porque el Registro Público no ha "sacado de las certificaciones" los títulos de propiedad privada sobre estos actuales bienes de uso público, se refiere usted a que la Oficina Registral, ante la nulidad en derecho de estos títulos, no ha cancelado de oficio la inscripción de los mismos o por lo menos impedido transacciones sobre ellos.

Es necesario, antes de proceder a contestar sus interrogantes, hacer algunas aclaraciones sobre el caso.

Este Despacho ha tenido la oportunidad de analizar en anteriores ocasiones, los derechos de propiedad que algunas personas alegan tener sobre playas y riberas de playas.

Al respecto, se ha dicho que si bien al inicio de nuestra República a los particulares se les reconocieron derechos de propiedad sobre playas y riberas de playas, a partir de la promulgación de la Constitución de 1941, la propiedad de estos bienes revirtió al Estado, manteniéndose en manos de los particulares la propiedad útil por un periodo de veinte (20) años, luego de los cuales todo derecho de carácter privado sobre los mismo se extinguió. Desde el año de 1961, las playas, riberas de playas, y por extensión aguas marítimas, lacustres y fluviales, así como los puertos y esteros, son bienes plenamente afectos al uso público. Adjunto copia debidamente autenticada de nuestra Nota C-128, de 7 de julio de 1995.

No obstante, y tal como usted señala, las inscripciones de los derechos de propiedad sobre estos actuales bienes de uso público, no fueron canceladas en su momento por el Registro Público. Esto ha permitido que sobre ellos se hayan realizado y se sigan realizando distintos actos o negocios jurídicos de disposición y administración (compraventas, donaciones, hipotecas, ~~arrendamientos~~, etc...), lo que incluso ha dado lugar a nuevas inscripciones.

Sobre este tópico, debemos señalar que el Registro Público cumple importantes funciones de publicidad y seguridad, en nuestro sistema jurídico. "La Institución registral" se ha dicho " dota de publicidad a los derechos y actos jurídicos. Esta finalidad se cumple de dos maneras. Por una parte, el Registro Público puede ser consultado por cualquier persona, y por otra parte, la cognoscibilidad de los derechos y de los actos jurídicos permite que los mismos puedan ser opuestos a terceros, toda vez que los títulos sujetos a inscripción perjudican a terceros únicamente desde la fecha de su presentación en el Registro". "Desde el punto de vista de la seguridad jurídica, e íntimamente vinculada con los fines de publicidad, la existencia de una historia de la propiedad, proporcionada por el Registro Público asegura los derechos y los actos jurídicos" (Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Centro de Investigación Jurídica. El Registro Público en Panamá. 2a edición; Panamá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 1985, pp. 2 y 3).

Los principios que orientan toda la regulación legal y reglamentaria del Registro, explican la existencia de claras normas que limitan los casos y la formas en los cuales pueden ser cancelados las inscripciones de derechos reales (como lo es el de propiedad). Sobre el punto los artículos 1781, 1782 y 1784 del Código Civil establecen lo siguiente:

"Artículo 1781. Las inscripciones en el Registro de la Propiedad y en el de Hipotecas no se extinguen, en cuanto a tercero, sino por su cancelación o por la inscripción de la transmisión del dominio o derecho real inscrito a favor de otra persona.
...."

"Artículo 1782. Podrá pedirse y deberá ordenarse la cancelación total de una inscripción en los siguientes casos siguientes:

- 1. cuando se extingue el inmueble objeto de la inscripción, o el derecho real inscrito;
- 2. cuando se declare nulo el título en virtud del cual se ha hecho la inscripción;
- 3. cuando se haya hecho la inscripción, en contravención a las prohibiciones contenidas en el presente Título."

"Artículo 1784. No se cancelará una inscripción 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 o sus causahabientes o representantes legítimos" (el subrayado es nuestro).

Como puede colegirse de las normas transcritas, lo procedente en el presente caso es solicitar al Juez competente la declaración de la nulidad del título sobre estos bienes de uso público y que como consecuencia de esto ordene la cancelación de la inscripciones. Por virtud de lo dispuesto en el artículo 159, numerales 14 y 16, del Código Judicial, corresponde a los Jueces de Circuito en donde se encuentren ubicados los bienes, la competencia para conocer de estos tipos de procesos.

Vale aclarar, a pesar de lo anteriormente aseverado, dada la situación de que se trata de bienes nacionales destinado a un uso público cuya titularidad reside

en el Estado (art. 255 Constitución Nacional), es éste y no el Municipio, el legitimado procesalmente para interponer las acciones mencionadas ante los tribunales.

En conclusión, ya que por una parte el Registro cumple con la función de dar fe pública de todo lo anotado en él y como por otra nunca se expidió norma legal que en desarrollo de lo dispuesto en la Constitución de 1941, decretara la cancelación *ex-officio* de las inscripciones de estos bienes, es nuestro parecer que a pesar que los derechos de propiedad sobre playas, riberas de playas, aguas marinas (baja mar), y demás bienes de uso público comprendidos en el artículo 146, numerales 1, 2 y 3, de la Carta Fundamental de 1941, revertieron plenamente al Estado desde el año de 1961; no es, ni ha sido una obligación del Registro Público cancelar de oficio las inscripciones de los títulos sobre los mismos, sino por el contrario la actuación de la Oficina Registral se encuentra ajustada en estos casos a lo dispuesto a las normas legales y reglamentarias sobre el tema. Para lograr la cancelación de dichas anotaciones es necesario que el Estado, en este caso representando por el Órgano Ejecutivo como efectivo titular de los bienes de uso público, interponga las acciones correspondientes ante los tribunales competentes.

A este fin, me permito sugerirle dirija usted, como representante del legislativo municipal, conjuntamente con el Alcalde del Distrito, una comunicación al Órgano Ejecutivo en la que se exprese el interés del Municipio de Bocas del Toro en que el Estado solicite judicialmente la cancelación de estas inscripciones, de manera que estos bienes, especialmente los abandonados actualmente no ocupados y sobre los cuales recientemente se están realizando ~~actos~~ de disposición, puedan ser aprovechados por toda la colectividad a través de su uso directo o por destinárseles a obras de utilidad pública o de fomento turístico.

Para finalizar transcribo a usted el contenido del artículo 1A de la Ley N°35 de 29 de enero de 1963, modificada por las leyes N°21 de 16 de febrero de 1974, N°20 de 31 de diciembre de 1985, y la reciente Ley N°36 de 6 de julio de 1995, que a tenor literal dice lo siguiente:

*Artículo 1A. La ocupación y utilización de las playas, riberas y fondos del mar sin la autorización expresa del Ministerio de Hacienda y Tesoro, o de la Autoridad Portuaria Nacional, según corresponda, o sin la formalización del contrato de concesión conforme al artículo anterior, será sancionada con multa equivalente a cinco (5) veces el valor del área ocupada, según avalúo conforme lo dispone el Código Fiscal, sin que en ningún caso pueda ser inferior a cinco mil balboas (B/5,000.00). El Ministerio de Hacienda y Tesoro o la Autoridad Portuaria Nacional, según corresponda, podrá ordenar la demolición de las obras realizadas en los bienes antes expresados, restaurándolos en su condición original, o

arrendarlos a sus ocupantes, según convenga a los intereses públicos".

En espera de que esta respuesta despeje sus interrogantes y con muestras de nuestros respetos, me suscribo de usted,

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/17/mf