

16 de marzo de 2000.

Licenciado
Norberto Delgado Durán
Viceministro de Finanzas y Coordinador
General del PRONAT
E. S. D.

Licenciado Delgado Durán:

A continuación le brindo las respuestas a sus dos interesantes interrogantes, referente al régimen de administración y adjudicación de los bienes demaniles del Estado.

Interrogantes.

Sus preguntas específicas son:

- 1 "¿Las áreas que la Dirección Nacional de Reforma Agraria dentro de la faja de 200 metros titula como bienes patrimoniales bajo la administración del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, pierden dicha restricción?"
- 2 "¿Cuál sería el tratamiento para aquellas titulaciones que se hayan realizado sobre esta faja de terrenos por parte de la DIRA y de Catastro, de considerar su despacho que las mismas son inadjudicables?"

Antecedentes de Hecho.

La cuestión consultada se sustenta en los hechos siguientes:

1. Existen tierras costeras que a pesar de tener el carácter de inadjudicables, han sido transferidas por algunas autoridades nacionales a personas de derecho privado.
2. Estas tierras se encuentran adyacentes a la costa (dentro de doscientos metros a partir de la línea de alta mar) y sobre ellas confluyen múltiples acciones públicas, entre ellas se potencializa la labor del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT).
3. EL PRONAT pretende una efectiva coordinación de esfuerzo institucionales respecto del uso de los bienes raíces de la Nación y mejorar el proceso de adjudicación, catastro, registro y valoración de tales bienes.

Cuestión de Derecho.

La situación de interés jurídico se centra en saber si las tierras que han sido adjudicadas a los particulares¹, deben revertir al patrimonio público, por estar comprendidas entre los bienes de dominio público y por ello no susceptibles de apropiación particular o individual. Es decir, que el estudio se debe detener en la aclaración de lo que se define en la doctrina como los bienes de dominio público².

La otra particularidad de la presente Consulta administrativa es la definición del procedimiento que haga viable dicha reversión o devolución al patrimonio estatal. O sea, la definición del proceso administrativo para la devolución de los bienes raíces del Estado, adjudicados sin suficiente causa legal.

La costa como bien de dominio público.

Generalidad.

Este título dice relación directa con su primera pregunta, habida cuenta de permitir la comprensión de la regulación legal de esta materia. Con ella se hará un repaso de la figura jurídica del demanio costero en Panamá.

Ámbito conceptual.

En el presente estudio se usará conscientemente el término "costa" y no el de "litoral", pues aquel constituye un concepto que permite englobar la problemática que rodea a todos los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre. Y

¹ Entendiendo por tales a los ciudadanos y ciudadanas y/o las personas jurídicas de derecho privado.

² Mejor conocido como demanio.

es que el concepto litoral si bien incluye la ribera del mar y de su zona de protección e influencia, no cubre al mar territorial ni las aguas interiores.

Así que se usará la palabra litoral para designar a la extensión de tierra que bañan las olas y desocupan en las más altas mareas. Cuando se diga playa se hará alusión a la ribera o margen plana o casi plana del mar.

El tratamiento normativo de la costa en general.

El tratamiento de la costa como demanio o bien objeto del dominio público lo orienta en primer lugar el artículo 255 de la Constitución Política al establecer que: "Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no podrán ser objeto de apropiación privada: 1.- el mar territorial.; las playas y riberas de las mismas...Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley...".

La ley hacendaria incorporada en el Código Fiscal establece en el artículo 116 que: "Son inadjudicables ... las costas marítimas que el Órgano Ejecutivo declare que pueden ser utilizadas para dar protección y facilidades a la navegación, o que pueden dedicarse a la construcción de ciudades, de puerto o de muelles; los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares; las albinas, o sean los terrenos bajos en donde se produce la sal marina...".

Las reformas llegadas de la mano del Decreto de Gabinete número sesenta y seis (66) de veintitrés (23) de febrero de mil novecientos noventa³ (1990) afirma que las tierras inundadas por las altas mareas son de dominio público y por ello no son objeto de potencial apropiación privada.

Esta disposición legal tenia otra redacción antes de mil novecientos noventa (1990) y en aquel derecho se decía que eran inadjudicables "los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, **así como los comprendidos en una faja de doscientos metros (200 m) de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme**".(Destaca la Procuraduría de la Administración).

En esta normativa de mil novecientos sesenta y cuatro (1964)⁴, el legislador era sumamente celoso al limitar a una faja de tierra muy específica (de doscientos metros), lo que se conocería como **zona adyacente al litoral**. Sin embargo, con los noventa se amplio la posibilidad de apropiación particular ya que, desde el

³ Publicada en la Gaceta Oficial número veintiún mil cuatrocientos noventa y siete (21, 497) de diecinueve de marzo de mil novecientos noventa (1990).

⁴ Específicamente el numeral tres del artículo ciento dieciséis (116) del Código Fiscal, antes de la reforma de mil novecientos noventa (1990).

Decreto de Gabinete Número sesenta y seis (66), dejó de tener existencia legal este concepto de **zona adyacente al litoral**.

Se puede afirmar que una legislación tan restrictiva que hace inadjudicables los terrenos costeros; se enmarca en una tendencia que sin duda fue bien recibida por la doctrina y la jurisprudencia de hace cincuenta años y que tiene su revisión y actualización en los contratos de concesión administrativa.

A pesar de lo antedicho, creo que aún en estos contratos de concesión (de tercera generación), puede no ser prudente lanzar campañas al vuelo y derramar optimismo, en el sentido de ofertar la administración y uso libre de estos bienes de dominio público. Y es que en las reformas que permiten el dominio privado de bienes inadjudicables del Estado, por medio de concesiones, se encuentran algunos contenidos que no son del todo lo clarificadores que sería deseable.

Efectivamente, junto a ese bienvenido avance, se da a entender algo que no es enteramente cierto, como por ejemplo la afirmación que el desarrollo turístico de la Nación se cimentará sobre la limitación al acceso libre a las playas. Y además, si la interpretación que procede desprenderse de su literalidad se mantiene, puede generar importantes problemas de difícil solución para el legislador.

Una pregunta que surge de obligatorio.

¿Cuál es el título que autoriza al Estado a intervenir, a regular, a limitar los usos en la zona contigua a la costa?

Con todo y la derogación de la zona adyacente a la costa, no cabe duda que la titularidad dominical del Estado sobre estas áreas (playas, riberas de mar, etc.), según se desprende el artículo 255 de la Constitución Política; es total y no interesa si la zona adyacente a la costa⁵ es o no adjudicable a los particulares.

Por esta razón la cuestión planteada se resuelve afirmado que: los que legitima al Estado para limitar, regular e intervenir en el uso de las zonas adyacente a la costa es el propio título del Estado de ser propietario de los bienes públicos. Y es que no se puede defender el dominio público si no se limita los usos de las zonas adyacentes. Esto significa que es importante que el Estado asegure tanto la integridad física y las características de la zona marítimo terrestre como garantizar su accesibilidad; y para ello es imprescindible **imponer servidumbres** sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios.

⁵ Entendiendo por tal, según lo planteado previamente, comprende la playa (por no decir la ribera) del mar, el litoral, las aguas interiores y el mar territorial.

Se entiende mejor esta afirmación teniendo claro que, en la lógica de la consagración del demanio costero⁶ se dejan ver tres (3) tipos de limitaciones sobre la propiedad privada colindante, a saber:

1. La obligación de protección,
2. La servidumbre de tránsito, y
3. La servidumbre de acceso al mar.

Respecto a este tema de la limitación a la propiedad privada colindante, afirma la Procuración del Tesoro de Argentina⁷ que:

"Los bienes del dominio público deben estar destinados al uso general, siendo justamente esta vinculación o afectación al interés público la que le otorga el carácter de tales, dando lugar al especial régimen que le es aplicable y diferenciándolos de aquellos otros que componen el dominio privado de los particulares y aún del dominio privado del propio Estado" (Dictamen 213,/85,y Dictamen 1/96)

El tratamiento normativo de la costa para la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

En el caso de la reglamentación del dominio público de la costa, para la Dirección Nacional de Reforma Agraria, existe la particularidad que la reforma de mil novecientos noventa⁸ mantuvo la prohibición de inadjudicabilidad dentro de la faja de doscientos metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme.

Efectivamente, el Decreto de Gabinete número sesenta y seis de mil novecientos noventa reformó el ordinal siete del artículo número veintisiete del Código Agrario quedando así:

"7º Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como las comprendidas en una faja de doscientos (200) metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme"

⁶ Dominio público de la costa.

⁷ Institución homologa a la Procuraduría de la Administración de Panamá y con una gran tradición como asesora de la nación Argentina.

⁸ Específicamente la originada por el Decreto de Gabinete número sesenta y seis de mil novecientos noventa, de veintitrés de febrero de ese mismo año.

Así las cosas, el artículo veintisiete, en relación con el veintiséis, del Código Agrario dicen:

"Artículo 26.- Para los efectos de lo dispuesto por este Código todas las tierras Estatales salvo las exceptuadas taxativamente por el artículo 27 están sujetas a los fines de la Reforma Agraria".

"Artículo 27,. Se exceptúan de lo dispuesto por el artículo anterior las siguientes tierras:

(...)

7º Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como las comprendidas en una faja de doscientos (200) metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme".

De esta disposición se desprende que la Reforma Agraria si bien no es propiedad de las tierras adyacentes a la costa, si tiene competencia sobre ellas. O sea que la competencia de la Reforma Agraria se limita a la posibilidad de dar en propiedad las tierras que lleguen hasta doscientos metros de la línea de la playa.

Sobre esto vale la pena observar que una cosa es que la Reforma Agraria tenga competencias sobre el litoral y otra que sea dueña de él. Esto es tan diferente como la cosa y la idea. La potestad o competencia es un hecho que se ejercita en forma virtual, sin tocar el objeto: la playa o la costa.

Las competencias de la Reforma Agraria deben respetar un hecho legal: la anchura de esta zona de servidumbre para la plena protección del litoral se ha fijado en doscientos metros, y por ello, todo acto de enajenación y simple disposición dominical dentro de esta zona, esta viciada de ilegal y por ello es demandable tanto el título como la inscripción respectivas, ante los tribunales de justicia ordinaria.

Respuesta concreta al primer interrogante.

Por todo lo antedicho concluyo que: las áreas que la Dirección Nacional de Reforma Agraria, o cualquier otra entidad pública, hayan adjudicado a los particulares, dentro de la zona adyacente a la costa (playa o ribera de mar) estaría viciada de una potencial nulidad, la que debe ser reclamada ante los tribunales de justicia ordinaria.

En el caso de la faja de 200 metros, esta ilegalidad es evidente si la institución que dispuso de esos bienes ha sido el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, habida cuenta de la expresa prohibición descrita en el artículo veintisiete, en relación con

el veintiséis, del Código Agrario. Ahora bien, si la adjudicación viciada de ilegalidad ya se ha dado, los títulos de propiedad no pierden su eficacia, aunque tampoco los bienes raíces adyacentes a la costa pierden su restricción o inadjudicabilidad.

La forma de exigir la devolución de la propiedad dominical del Estado.

Idea general.

Una idea axial en estos asuntos de la limitación de la propiedad privada preadquirida con arreglo a la ley que no se nos está permitido olvidar es que el sacrificio de derechos adquiridos genera indemnización, aunque el sacrificio (expropiatorio) lo imponga la ley; y que, se debe respetar las "expectativas" como consecuencia del principio de seguridad jurídica.

Impugnación del título mal dado, ante los tribunales ordinarios.

Ciertamente, independientemente que las autoridades hayan cometido el equivoco de dar en propiedad un bien de dominio público, ello no es óbice para desconocer en sede administrativa esos títulos de propiedad; por una razón elemental, la forma que existe en nuestro derecho para dejar sin efecto un título de dominio predial es por medio de un proceso judicial de cancelación de la inscripción registral, y se debe surtir ante los tribunales civiles ordinarios.

Declaración de bien oculto.

Otro mecanismo igualmente valido sería la solicitud de personería ante el Ministerio de Economía y Finanzas, para que dichos bienes sean declarados como ocultos⁹, y pedir su devolución al Estado. Efectivamente, una vez se pueda comprobar que una determinada franja de terreno dentro de playas o riberas de mar (inadjudicable), se han dado en propiedad o en posesión a una persona; cualquier nacional o residente en Panamá, tiene el derecho y la obligación de impugnar dicho título, por conducto de solicitar la devolución de los bienes de la Nación ante los tribunales ordinarios¹⁰.

La interposición de una acción de nulidad ante la Sala de lo Contenciosos Administrativo.

Un último mecanismo habilitante para la impugnación de esos títulos viciados de ilegales, sería la interposición de una acción de nulidad, ante la Sala Tercera de la Honorable Corte Suprema de Justicia, para solicitar que sean declarados nulos los actos administrativos de adjudicación de terrenos costeros, por ilegales, y luego la

⁹ Ver los artículos que del ochenta al ochenta y cuatro del Código fiscal.

¹⁰ Laso tribunales civiles de circuito de la circunscripción geográfica respectiva.

respectiva medida administrativa de deslinde de responsabilidad a los funcionarios que incurrieron en esos actos.

Conclusiones General.

Ningún acto administrativo que de en propiedad terrenos inadjudicables debe estar vigente hoy en día, y de existir, las autoridades estamos en la obligación de interponer las acciones pertinentes a fin de que se reviertan al dominio estatal, dichos bienes.

Ello involucra que el respeto a la estabilidad de los actos de la administración, aunque estos tengan la apariencia de ser ilegales. O sea que, el respeto de la presunción de legalidad de los actos administrativo exige la acción directa y decidida de las autoridades a fin de impugnar los actos que lesionan el bien común y la libre disposición de bienes que pertenecen a todos los panameños.

Una recomendación que se cae de su peso.

Me parece que no es ocioso que, aun a riesgo de incurrir en reiteraciones, se advierta que las facultades dominicales del Estado, sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del dominio oficial, la preservación de su características naturales y la libre utilización pública y gratuita de la costa.

Otro asunto que debe preocupar a los funcionarios encargados del PRONAT, es la necesaria presentación ante la Asamblea Legislativa de una legislación en donde se regulen los derechos reales administrativos integralmente. Es decir se podrían regular por medio de ley, el patrimonio del Estado y los bienes de dominio publico. En esta nueva reglamentación se debe esperar la eliminación de la posibilidad de convalidación de la propiedad privada de terrenos de dominio público, incluida la propiedad de terrenos granados al mar por consecuencia de obras legalmente autorizadas. Es decir que debe existir una legislación que diga expresamente que el único título que legitima el aprovechamiento particular de la zonas de dominio público es la concesión, y está sometida a ciertas restricciones.

Con la pretensión de poder colaborar con usted, dentro de nuestro marco funcional y legal, quedamos de ustedes, muy atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración
Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.