



Panamá, 27 de noviembre de 2019
C-123-19

Licenciada
María Inés Guerra
Apoderada Legal
Caja de Ahorros
E. S. D.

Ref.: Inversión de Bonos Corporativo amparados con Fideicomiso de Garantía.

Licenciada Guerra:

Me refiero a la nota número 2019 (123-01) 339 de 26 de noviembre de 2019, mediante la cual solicitó nuestro criterio con relación a los riesgos legales en caso de que el Estado invierta en Bonos Corporativos que serán emitidos de forma pública por empresa privada, los cuales estarán respaldados por un fideicomiso de garantía en el cual constarán entre otros derechos y bienes, con primera hipoteca y anticresis sobre ciertas fincas ubicadas en el Proyecto "Ocean Reef Island", ya construido.

Sobre el particular, esta Procuraduría advierte con preocupación que estamos ante una situación compleja y delicada, que nos lleva a considerar los mejores intereses de la Nación, y por lo tanto, a señalarles en esta ocasión que el Estado no debe invertir en los Bonos Corporativos que emitirá la empresa privada, respaldado con un fideicomiso de garantía que entre los bienes con el que cuenta aparecerán tierras que fueron bienes de dominio público y que, mediante Resolución N° 3 de 15 de enero de 2013 fueron desafectadas su naturaleza de bien de dominio público y se transformaron en bien patrimonial del Estado y posteriormente fueron traspasadas a particulares pero luego, mediante fallo del 18 de julio de 2019 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, dicha resolución fue declarada nula por ilegal.

En aras de coadyuvar con el mejor ejercicio y desarrollo de las operaciones bancarias de la Caja de Ahorros, esta Procuraduría se encuentra en la disposición de brindarle un análisis de riesgo jurídico más detallado en cuanto a las implicaciones de esta transacción

para el Estado. Dicha opinión la estaremos remitiendo posteriormente, con el ánimo de sustentar con más detenimiento nuestros argumentos.

Sin perjuicio de lo anterior, le remitimos copia del Fallo de 18 de julio del 2019, proferido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a través del cual se DECLARA QUE ES NULA POR ILEGAL, la Resolución de Gabinete No.3 de 15 de enero de 2013, para lo cual destacamos los principales análisis sentados por la Sala a través de dicho fallo:

“Ahora bien, el acto que nos ocupa, procede a la desafectación de un bien de dominio público, para constituirlo en una finca que fuera inscrita en el Registro Público, como propiedad de la Nación y se proceda a adjudicarle dicho terreno a la empresa Compañía Insular Americana S.A., en virtud de los derechos que le fueron concedidos por la empresa ICA PANAMA S.A., en virtud del contrato 70-96 de 6 de agosto de 1996 para la ejecución, mediante el sistema de concesión administrativa, del proyecto del Corredor Sur, celebrado entre el Ministerio de Obras Públicas y la empresa ICA PANAMÁ, S.A., siendo destinados para el desarrollo del proyecto privado de construcción de las islas 1 y 2 de Punta Pacífica.

Y en atención a los conceptos, normas y jurisprudencias citadas, debe dejarse claro que, de manera específica con respecto a las áreas de playa y ribera del mar territorial, la regulación legal de los rellenos que se construyan sobre las mismas debe garantizar que se mantengan los presupuestos establecidos por el artículo 258 de la Constitución Política: 1) su demanialidad, esto es, la titularidad colectiva y la afectación al uso colectivo que pesan sobre los mismos, y 2) su aprovechamiento “libre y común”. Cualquier norma legal que no tutele el carácter inmutable de estos rellenos como bienes de dominio público, de tal modo que siempre formen parte del patrimonio inalienable del Estado y solo sea posible su explotación en la medida que la misma favorezca el interés colectivo, sería contraria a la carta fundamental.

El anterior principio se ve claramente reflejado en los citados artículos 116 numeral 3 y 122 del Código Fiscal.

De cualquier modo, lo cierto es que la titularidad sobre todo relleno que se construya, ya sea sobre áreas de playa y rivera del mar territorial, o sobre el fondo o lecho del

mismo, reviste el mismo carácter que la titularidad sobre los bienes de dominio público donde fue construido, asunto este que ya ha sido objeto de un claro pronunciamiento por parte del Pleno de esta máxima Corporación de Justicia, tal como se aprecia en el extracto de la sentencia de 30 de diciembre 2004, citada.

De hecho, la desafectación de estos rellenos y su constitución en fincas registradas como bienes patrimoniales de la Nación, con posibilidad de que sean traspasadas a los concesionarios o fideicomisos, y se constituyan fideicomisos de administración y garantías de financiamiento o ventas en subasta privada para los fines de la concesión, no llenan los requerimientos del propio régimen de concesión administrativa del que formaban parte.”

Atentamente.


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac