

Tema:
Desafectación de Bien de Dominio Público
Relleno de Fuerte Amador

Panamá, 27 de julio de 1998.

Doctor
Nicolás Ardito Barletta
Administrador General
Autoridad de la Región Interoceánica.
E. S. D.

Señor Administrador General:

La Procuraduría de la Administración, procede a responder la Consulta por usted formulada mediante Nota No.ARI-AG-AL-DS-007-98, de 7 de julio del presente año, en la que solicita:

¿se amplíe la respuesta del despacho¿ a efectos de aclarar si las áreas que sean rellenadas pueden posteriormente, ser enajenadas a terceros.¿

El tema sometido a evaluación, nos ubica frente a una tarea de orden eminentemente jurídico, pero de un amplio alcance en el orden histórico, institucional y social del país; no obstante, la Procuraduría de la Administración, a través de su rol de Consejera Jurídica, garantiza a la sociedad su participación en la transformación del pensamiento nacional, orientándolo hacia el nuevo ámbito geopolítico del que somos parte.

Es por lo anterior, por lo que resulta imperante para este Despacho comprender que la materia sometida a Consulta, debe ser vista en un contexto jurídico, no singularmente concebido, sino en el espectro de una moderna concepción de Estado.

El ejercicio de nuestra actuación asegura un inalterable respeto por la ley, pero acompañado de una visión objetiva de los elementos sociales, geográficos, económicos y políticos que enmarcan los tiempos actuales. Así, comprometidos con una función docente, además de asesora, retomamos el tema, tratado en nuestra opinión No. C-158, de 18 de junio de 1998, que usted solicita.

En ocasión de la Consulta N°.AG/AA/568-98, fechada 5 de junio pasado realizada por el Administrador General de la ARI, sobre el tema esta Procuraduría, expresó lo siguiente:

¿La pérdida de la condición de dominio público, constituye en otros términos el hecho de que el bien deja de tener uso público, de allí que la ubicación legal de las tierras de Fuerte Amador dentro de los Planes de Desarrollo de la ARI, así como el destino turístico que se le impone, hacen posible que la ARI pueda dentro de los límites que la comprenden efectuar el relleno al que alude en la consulta, sobre una parte de ella cubierta por agua, para adicionar la superficie de tierra firme existente y posibilitar la construcción futura sobre la misma¿.

La citada opinión explicó, como mediante la desafectación de un bien de dominio público, este bien destinado al uso público, se desprende de esa finalidad. En otros términos sostenemos que, la desafectación hace que el bien deje de prestar una utilidad pública. Sin embargo, ese pronunciamiento como es natural, también se refirió a la forma o mecanismo que sirve a la desafectación; veamos.

La voluntad del Estado, puede ser expresada de diversas maneras, siendo una de ellas, mediante actos públicos que emite el Órgano Legislativo. En este punto se hace necesariamente práctico retornar, al concepto de bien de dominio público, con el objeto de recordar que éstos se encuentran sujetos a un régimen jurídico de derecho público, y que por tanto, su desafectación, sólo puede tener lugar mediante un acto de esa categoría, es decir de derecho público.

Dos son los aspectos a conjugar en este momento, uno, la necesidad de que medie un acto de derecho público para desafectar un bien de uso público, o sea, que pierda su finalidad pública, y en segundo lugar, el efecto que produce la desafectación.

El acto público, creador de derecho por excelencia, es la Ley (entiéndase Ley en sentido formal, es decir, la expedida por el Órgano Legislativo). La Ley, por tanto, incorpora un bien al régimen del derecho público, o consecucionalmente, si así viene a ser la voluntad del Estado, lo sustrae de su destino público, convirtiéndolo en un bien patrimonial o fiscal del Estado. Esto hace evidente, concebir la Ley, como el único mecanismo o fórmula que permite la desafectación de un bien de dominio público.

En la doctrina, mucho se ha considerado en torno a la desafectación de los bienes de dominio público, pero cobra palpable importancia, lo expresado por el catedrático argentino Rafael Bielsa, cuando dice:

¿La desafectación de las cosas del dominio público determina el cambio de régimen jurídico y su virtual incorporación en el dominio patrimonial, sea el de los casos particulares, sea el del mismo Estado (ya que en ningún caso puede ella si es inmueble considerarse res nullius, pues la ley atribuye al Estado la propiedad de las tierras que carecen de dueño, les hace perder el carácter imprescriptible y también el de inalienables. Pero esa desafectación o desclasificación (déclassement, en la terminología del derecho francés) debe efectuarse, en principio, por un acto de derecho público, sólo excepcionalmente se desafecta por hechos, como el cambio de curso de un río (y, por tanto, de su lecho); pero, aún entonces, es necesaria la rectificación administrativa; es decir, un acto administrativo.¿ (Derecho Administrativo. Tomo 3, Sexta Edición. Editorial La Ley, Buenos Aires, 1980, página 485 y 486).

La Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), es la entidad estatal, encargada de ¿ejercer en forma privativa la custodia, aprovechamiento y administración de los Bienes Revertidos¿ (Confrontar Ley 5 de 1993, modificada y adicionada por la Ley 7 de 1995), los cuales comprenden las tierras, edificaciones e instalaciones y demás bienes que han revertido o que reviertan a la República de Panamá conforme con el Tratado del Canal de Panamá de 1977 y sus Anexos (Tratado Torrijos-Carter).

Ahora bien, los Bienes Revertidos, son bienes de dominio público desde el momento en que se produce efectivamente su reversión a Panamá (Véase Tratado Torrijos-Carter y

Ley 17 de 1979), sin embargo, la ARI, ejerciendo legítimamente sus funciones de aprovechamiento y administración, sobre dichos bienes, se encuentra ejecutando el Plan Regional Para el Desarrollo de la Región Interoceánica, y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del área del Canal, contenidos en la Ley 21 de 1997.

La incorporación de los Bienes Revertidos al desarrollo nacional, como lo ordena la Ley 21 de 1997, supone no sólo su natural integración al patrimonio del Estado, sino todo un proceso que tiende a hacer productivos y rentables dichos Bienes, para el país. Se ubica en cada uno de ellos, por tanto, un potencial concepto económico a explotar.

El Estado, ha brindado destinos diversos a los Bienes Revertidos, se le han dispensado finalidades en el ámbito de la educación, del comercio, del desarrollo científico y tecnológico, y hasta han sido reubicadas instalaciones gubernamentales, en ellos, sin embargo, existe un área de especial importancia, cuando se habla de desarrollo, como viene a ser el Turismo, sobre todo si pensamos en el destacable recurso natural que representa nuestra privilegiada posición geográfica.

Uno de estos Bienes Revertidos, reservado para el desarrollo turístico es la conocida como Fuerte Amador, ubicado en la ribera pacífica del Canal de Panamá. Sobre este Bien en particular, recordemos que fue dictado el Decreto de Gabinete N°.66 de 1990, declarándolo Zona Turística Especial, con lo cual se desafectó ese bien, del dominio público. Luego y además, en la Resolución de Consejo de Gabinete N°.140 de 1997, se le confiere el carácter de Zona de Desarrollo Turístico.

La desafectación del dominio público, que sufrió el área de Fuerte Amador, convirtió ese bien en un bien patrimonial del Estado, con lo cual es absolutamente posible que se pueda producir su enajenación. No podemos olvidar que, la calidad de bien patrimonial del Estado, indica que el bien puede ser de dominio privado, y que bajo esa condición el Estado puede venderlo, como en efecto, lo plantea su Consulta.

En cuanto a las tierras que resulten del relleno a que nos referimos en la Consulta N°.C-158 de 18 de junio de este año, las cuales se incorporarán a tierra firme, es claro que igualmente por pertenecer al área de Fuerte Amador, las alcanzaría la desafectación de éstas, y por tanto estarán también sujetas a la administración y disposición de la ARI, quien como hemos dicho, puede decidir su enajenación, sujetando los parámetros que dispone la Ley 56 de 1995, sobre Contratación Pública.

Este Despacho, en conclusión, reitera que la ARI, como entidad con facultades de administración y disposición, puede vender los Bienes Revertidos desafectados del dominio público, entre los cuales, se encuentra Fuerte Amador.

Del señor Administrador General,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/7/hf.

¿1999:Año de la Reversión de Canal a Panamá¿