

C-No.310

Panamá, 15 de diciembre de 2000.

H.R. JOSÉ LUIS TERRADO

Presidente del Consejo Municipal
del Distrito de San Félix
San Felix Provincia de Chiriquí
E. S. D.

Honorable Representante:

En cumplimiento de nuestras funciones como los Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Consulta Jurídica que tuvo a bien elevar, a través de la cual nos solicita nuestro criterio jurídico referente a ciertos aspectos relacionados a la Administración de las playas.

En ese sentido, la Procuraduría de la Administración conoce, tanto por vía de quejas y de consultas, como en los procesos contenciosos-administrativos, de los problemas suscitados por los problemas de ocupación de playas, riberas de playas, fondos de mar e islas. Es por ello, que este Despacho mantiene el siguiente criterio:

- a. Por disposición del artículo 255 de la Constitución Política, las playas, riberas de playas, fondos de mar o mar territorial, son bienes de uso público **nacional** y no pueden ser objeto de propiedad privada, ni por los

Municipios o particulares, entendiéndose que todos tenemos el derecho al uso y goce de estos bienes públicos.

- b. Por su parte el artículo 286 de la Carta Fundamental designa al territorio insular como condicionalmente enajenable.
- c. La ley define como playa, la franja de tierra comprendida entre las líneas de baja marea y alta marea; a ribera de mar como la franja de terreno entre la línea de alta marea y una línea paralela a la distancia de diez metros hacia tierra firme; y a fondo de mar como la parte del territorio nacional cubierta por el mar territorial hasta la línea de marea. Adicionalmente, por disposición administrativa, se establece una servidumbre pública no menor de 12 metros colindante con ribera de mar, para la construcción de futuras vías públicas.
- d. No obstante siendo bienes de dominio público inadjudicables, las payas riberas de playas y fondos de mar, pueden ser objeto de contratos de concesión administrativas, que otorgan un derecho de uso y explotación.
- e. Si bien al inicio de la República se les concedieron a los particulares derechos de propiedad sobre playas, riberas de playas y fondos de mar, desde la promulgación de la Constitución Política de 1941 la nuda propiedad de estos bienes revirtió al Estado, manteniéndose el dominio útil en manos de los particulares por un período de veinte (20) años.
- f. No obstante lo anterior, los derechos de propiedad debidamente inscritos en el Registro Público sobre las partes de estas fincas que no ocupen áreas de playas, riberas de playas y fondos de mar, se mantienen y deben ser respetados.

En el caso subjúdice, existe una diversidad de normas aplicables al mismo, veamos:

1. Constitución Política de la República de Panamá

"Artículo 285. Ningún gobierno extranjero ni entidad o institución oficial o semioficial extranjera podrán adquirir el dominio sobre ninguna parte del territorio nacional, salvo cuando se trate de las sedes de embajadas de conformidad con lo que disponga la Ley."

"Artículo 286. Las personas naturales o jurídicas extranjeras y nacionales cuyo capital sea extranjero, en todo o en parte, no podrán adquirir, la propiedad de tierras nacionales o particulares situadas a menos de diez kilómetros de las fronteras.

El territorio insular sólo podrá enajenarse para fines específicos de desarrollo del país y bajo las siguientes condiciones:

1. Cuando no sea considerado área estratégica o reservada para programas gubernamentales.
2. Cuando sea declarado área de desarrollo especial y se haya dictado legislación sobre su aprovechamiento, siempre que se garantice la Seguridad Nacional.

La enajenación del territorio insular no afecta la propiedad del

Estado sobre los bienes de uso público.

..."

En materia de protección tanto del territorio nacional, como el insular, nuestro ordenamiento constitucional contiene normas protectoras que regulan la enajenación de los mismos.

Así pues, la primera norma transcrita, reitera el concepto de propiedad como función social; la segunda, establece que el Estado, vela por la utilización adecuada de la tierra, también vela porque el ejercicio de su **ius imperium**, no sea resquebrajado o se mediatice, ya que ninguna otra persona o ente, puede disputar la soberanía de su territorio.

No obstante lo anterior, en el propio artículo 286 existen excepciones que regulan lo relativo a la enajenación del territorio insular, para fines específicos; éstas, establecen que los territorios insulares sólo pueden ser enajenados bajo ciertos parámetros o, reservados para programas gubernamentales cuando no sean áreas estratégicas, o cuando sean declarados áreas de desarrollo especial y se haya dictado legislación sobre su aprovechamiento, siempre que se garantice la Seguridad Nacional.

2.- Ley No. 8 de 27 de enero de 1956, por el cual se aprueba el Código Fiscal.

"Artículo 3. Son bienes nacionales, además de los que pertenecen al Estado y de los de uso público, según los enumera la Constitución en sus artículos 208 y 209, todos los existentes en el territorio de la República que no

pertenezcan a los Municipios, a las entidades autónomas o semi-autónomas ni sean individual o colectivamente de propiedad particular"¹

Como podemos observar, el artículo 3 arriba citado, define como bienes nacionales, los pertenecientes al Estado y los de uso público, y los existentes dentro del territorio de la República que no pertenezcan a los Municipios, a las entidades autónomas o semi-autónomas ni sean individual o colectivamente de propiedad particular. El Registro Público tiene debidamente inscrito los bienes que pertenecen a las entidades autónomas y los que pertenecen a los particulares y a todos los que se encuentran en esas categorías, o sea, los restantes, pertenecen al Estado. Cuando las tierras insulares, que forman parte del territorio nacional y están sujetas a la jurisdicción de la República, no sean inscritas a nombre de otras personas de derecho público o de particulares, únicamente el Estado, por disposición constitucional y legal puede enajenarlas o concederlas.

El artículo 8, del mismo instrumento legal, establece que la administración de los bienes nacionales estará a cargo del Ministerio de Hacienda y Tesoro². Por su parte, el artículo 28 ibídem, también señala que dicho Ministerio, dispondrá todo lo concerniente a la enajenación de los bienes nacionales.

La Procuraduría de la Administración sostiene que el Estado, en virtud de lo establecido en el artículo 122 del Código Fiscal, establece la posibilidad de que éste, pueda dar en concesión los

¹ Los artículos 208 y 209 son de la Constitución Política de 1946; corresponden a los arts. 254 y 255 de la Constitución Política de 1972.

² Ahora, Ministerio de Economía y Finanzas

territorios insulares para fines exclusivos, que guarden relación con el desarrollo del país o explotación turística, haciendo énfasis en lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley N°.8 de 1994, sobre la promoción de actividades turísticas en la República de Panamá, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, previa la recomendación del Instituto Panameño de Turismo y la ratificación o convalidación de la Asamblea Legislativa.

3.- Ley No.106 de 8 de octubre de 1973, sobre el Régimen Municipal.

Por su parte, la Ley N°.106 de 8 de octubre de 1973, sobre el Régimen Municipal, establece en su numeral 7, artículo 17, que los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para disponer de los bienes y derechos del Municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos Municipales, con las limitaciones que establezca esta Ley. Todo esto indica y demuestra sin equívocos, que los Alcaldes no son competentes para disponer de estos bienes y, mucho menos de hacer uso de los bienes pertenecientes a la Nación; toda vez que esta función es competencia exclusiva de la Dirección General de Catastro, por imperio de la Ley. (Cfr. Art. 2, literal "g", Ley N°.63 de 1973, modificada por la Ley N°.36 de 1995).

Es por ello, que en materia de Administración de Playas, compete su gestión o trámite, a través del Ministerio de Economía y Finanzas. En materia de la explotación turística, se deberá canalizar por conducto del Instituto Panameño de Turismo (IPAT) y, en lo referente a los puertos, es responsabilidad de la Autoridad Marítima de Panamá.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Despacho es de la siguiente opinión:

1. Por imperio de la Ley, corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, administrar, enajenar, arrendar y hacer uso de los Bienes pertenecientes a la Nación, con las excepciones y limitaciones establecidas en la propia Ley. (Cfr. Ley N°.63 de 31 de julio, modificada por la Ley N°.36 de 6 de julio de 1995).

En este mismo orden de ideas, la Constitución Política vigente, en su Título IX denominado "La Hacienda Pública" Capítulo 1°, sobre Bienes y Derechos del Estado, señala en su artículo 255 lo siguiente:

"Pertenece al Estado y son de uso público y por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada: 1. El mar territorial y las aguas lacustre y fluviales; las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables; y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujeto a la reglamentación que establece la Ley..."
(El subrayado es nuestro)

De la norma constitucional reproducida se destaca en forma clara que, las playas y sus riberas son considerados como bienes del Estado, de uso y dominio público. Sobre este tema el Doctor Dúlio Arroyo Camacho, citado por Luis Fuentes Montenegro, nos define el término dominio público así:

"Aquello que teniendo por titular a un ente público, a una persona de Derecho Público, están destinados de una manera a una función pública, a la utilidad pública y, se encuentra sometida a un régimen especial de Derecho Público". (Fuentes Montenegro, Luis. El Dominio Público en Panamá. Revista Panameña de Derecho, año I, número I, 1993, Pág. 12).

De la anterior definición, se colige que este tipo de bienes, poseen las siguientes cualidades: pertenecen al Estado, están destinados al uso público de la colectividad. Es decir, de todos los habitantes, no son susceptibles a la apropiación privada, por ende comprendemos que las playas y sus riberas son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no pueden ser hipotecados.

Por lo tanto, las playas y sus riberas son consideradas como propiedades inadjudicables, mas aún así pueden ser concedidas, pero dichas concesiones deben responder a las normas del Código Fiscal, y así lo expresa en su artículo 122 que reza:

"El Órgano Ejecutivo podrá conceder en explotación las tierras inadjudicables comprendidas en los numerales 2°, 3°, 8°, 9°, 10° y 11° del artículo 116, con sujeción a lo que disponga este Código y las leyes especiales".

De igual forma, más coyunturalmente, existen otras normas que hacen alusión a la materia en estudio, entre las que destacan el Código Agrario, el Código Civil, y otros.

El propio artículo 27 del Código Agrario, reglamenta una serie de excepciones, por medio del cual las tierras estatales por éste descritas, no están sujetas a los fines de Reforma Agraria. Por tanto, comprendemos que la zona inadjudicable, de propiedad estatal y regulada por las disposiciones del Código Fiscal, comprende las playas, riberas y la faja de doscientos (200) metros de anchura hacia dentro de las costas, en tierra firme.

Para finalizar, dentro de la legislación que hemos estudiado y analizado, concerniente al tema objeto de su Consulta y, las tres (3) instituciones involucradas, debemos advertir lo siguiente:

1. Mediante la Ley N°.42 de 2 de mayo de 1974, se crea la Autoridad Portuaria Nacional.
2. El artículo 24 de la ut supra citada ley, establecía lo siguiente:

"Artículo 24. Corresponderá a la AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL, otorgar, mediante contrato con personas naturales o jurídicas, las concesiones para la construcción y explotación de instalaciones marítimas y portuarias en los siguientes bienes del Estado:

- 1°. Fondos, playas y riberas del mar; y,
- 2°. Cauces y riberas de los ríos y esteros"

3. Mediante el Decreto Ley N°.7 de 10 de febrero de 1998, se crea la Autoridad Marítima de Panamá, se unifican las distintas competencias marítimas de la administración pública y se dictan otras disposiciones y se deroga la Ley 42 de 1974.
4. El ordinal 3, del artículo 6 del citado Decreto Ley N°.67, establece que: "Artículo 6. La Autoridad tendrá las siguientes funciones: ... 3. Comprar, vender, arrendar y negociar con bienes de cualquiera clase; otorgar concesiones; contratar personal técnico especializado; construir obras y planificar o ejecutar sus programas de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

En adición a las disposiciones legales referidas, existen otras normas de mayor rango constitucional, que establecen lo siguiente:

Constitución Política:

"Artículo 155: Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

1.- El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujeto a la reglamentación que

establezca la Ley". (El subrayado es nuestro)

Tal y como puede apreciarse, el precepto constitucional transcrito, claramente señala que las playas y sus riberas, además de pertenecer al Estado son bienes de uso público, es decir, que son bienes de aprovechamiento libre y común de la población en general. Se trata, además, de bienes que por su propia naturaleza no pueden ser objeto de ningún tipo de acto de apropiación privada, no obstante, sí pueden ser objeto de concesión por parte del Estado.

Cabe anotar, que la Ley N°.53 de 29 de enero de 1963, modificada por la Ley N°.36 de 1995, cuyos artículos 16 y 17 modifican y adicionan el artículo 1 de la Ley N°35, facultan al Ministerio de Hacienda y Tesoro (hoy, **Economía y Finanzas**), para tramitar las solicitudes de concesión para el uso de playas. En el artículo 1-A de la misma excerta legal se establece una multa equivalente a cinco veces el valor del área ocupada (sin que en ningún caso sea inferior a cinco mil balboas), a las personas que ocupen o utilicen las playas, riberas y fondos del mar, sin la debida autorización expresa del Ministerio de Economía y Finanzas tal y como lo dispone la Ley 36 de julio de 1995, ut supra comentada, por la cual se modifica y adiciona la Ley 35 de 1963; y de la Autoridad Marítima de Panamá, o sin la formalización del Contrato de Concesión, además de la demolición de las obras que se hubieren construido.

Por todo lo expuesto en la presente Consulta, esta Procuraduría de la Administración, da respuesta a sus cuatro (4) interrogantes, en los siguientes términos:

1. A ninguna de las tres (3) autoridades que usted señala en su primera pregunta,

corresponde la administración de las Playas, toda vez que dicha administración es competencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por su parte, el artículo 116 del Código Fiscal establece como bienes inadjudicables los terrenos inundados por las altas mareas sean a no manglares.

2. En cuanto a las construcciones que se realicen en las áreas de las playas, sólo podrán ser, las autorizadas y aprobadas, cuando así se soliciten la compra o concesión según sea el caso, ante el Ministerio de Economía y Finanzas, en armonía con las normas de construcción del área y con los permisos respectivos.
3. Para adjudicar áreas de playas, el Ministerio de Economía y Finanzas exige que se respeten los 12 metros de ribera de playa de la línea de alta marea, y 10 metros más de servidumbre.

Así mismo, hay que destacar que la administración y custodia de los terrenos comprendidos en una faja de 200 metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme, es competencia exclusiva del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, toda vez que en esta materia fue sustraída de los fines de la Reforma Agraria (Ver. Decreto de Gabinete 66 de 23 de febrero de 1990).

4. En cuanto a las personas que poseen derechos posesorios sobre áreas de playa deberán formalizar su respectiva titulación ante la Dirección de Catastro

y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, toda vez que es la única autoridad competente para ello.

En cuanto a los derechos posesorios, estos no son dados por el Ministerio de Economía y Finanzas, en virtud de que dicha institución solo corresponde dar la adjudicación de los mismos.

Los derechos posesorios son dados por la Reforma Agraria si se encuentran dentro de área con fines agrarios y por el Consejo Municipal, si están dentro de los ejidos municipales.

De igual forma, los derechos posesorios no constituyen título de propiedad, sólo reflejan la posesión y uso de la persona sobre esa área.

En la práctica, las personas suelen vender o traspasar estos derechos posesorios, pero como se ha dicho anteriormente, estos no constituyen título de propiedad.

Para finalizar, debemos indicar que en el Código Agrario (**Ver, Anexo**), aparecen Resoluciones que regulan la materia.

En espera de que nuestra Consulta le sea de utilidad, nos suscribimos de usted.

Atentamente,



LINETTE A LANDAU B.

Procuradora de la Administración
Suplente

LL/14/cch.