

1 de noviembre de 1996,

Señor
Juan Humberto Quintero
Alcalde del Municipio de Alanje
Provincia de Chiriquí

Respetado señor Alcalde:

En cumplimiento de nuestras funciones, y en especial como consejeros jurídicos de los servidores públicos administrativos, acusamos recibo de su Oficio seriado 328-96, calendado en el Distrito de Alanje, el día siete de octubre último.

En la Nota antes señalada, su Despacho consulta a esta Procuraduría en el tenor siguiente:

“¿Qué ley o leyes rigen actualmente en relación al uso de playas públicas; ya que entendemos que en área urbana es de 10 metros, desconocemos cuál es la distancia en áreas rurales?”

En la absolución de la presente Consulta, analizaremos los preceptos jurídicos que regulan esta materia.

La Constitución Nacional vigente, en su Título IX denominado “La Hacienda Pública” Capítulo 1º., sobre Bienes y Derechos del Estado; señala en el 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 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 las reglamentación que establezca la Ley

..." (El resaltado es nuestro)

De la norma Constitucional reproducida se destaca en forma clara que, las playas y sus riberas son consideradas como bienes del Estado, más de uso o dominio público. Sobre este tema el Doctor Dulio 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).

Como se puede apreciar de la anterior definición, colegimos que este tipo de Bienes, poseen las siguientes cualidades: son perteneciente al Estado, están destinados al uso público de la colectividad, de los ciudadanos; no son susceptibles a la apropiación privada, por ende comprendemos que las playas y sus riberas son inalienables, imprescriptibles, inembargables e inhipotecables.

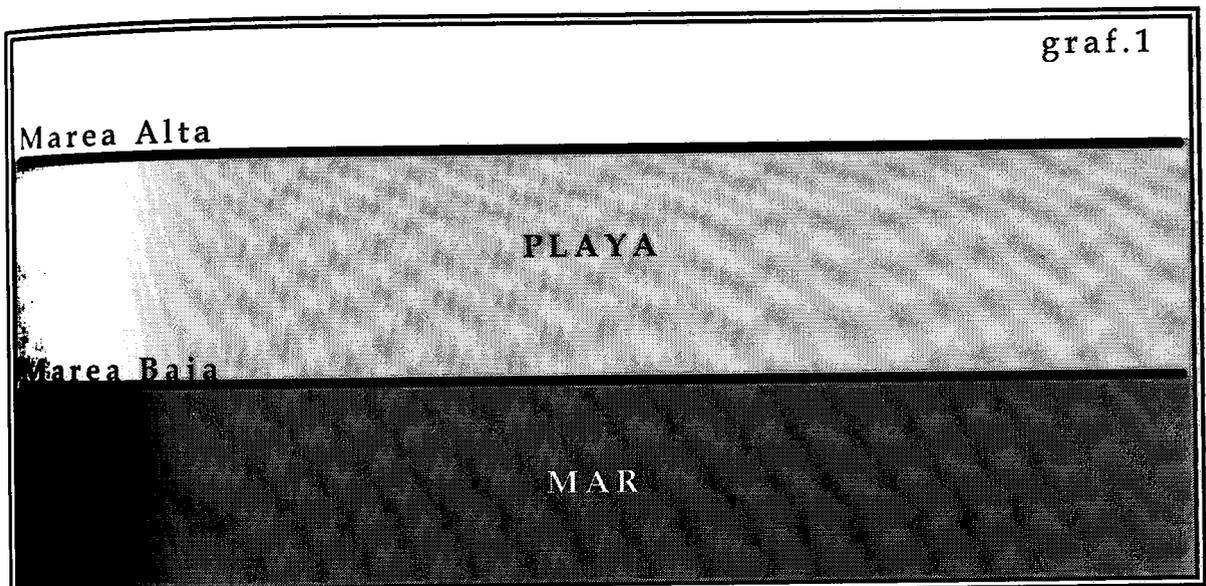
Otro aspecto que debemos analizar sobre el cuestionamiento emitido, es el referente a la denominación de playas, éste, lo encontramos dentro de las disposiciones que establece la Ley N°.42 de 2 de mayo de 1974; por la

cual se crea la autoridad Portuaria Nacional, la cual define playa como:

"Artículo 25. Para los efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

2a. Se entiende por playa, la faja de terreno comprendida entre las líneas de bajas y altas mareas" (El resaltado es nuestro).

Gráficamente, describimos el concepto emitido de playa de la siguiente forma:



De igual forma, la Ley antes prenombrada, en su artículo 25, numeral 3a. desarrolla el término de ribera de mar, la cual señala que:

" 3a. Se entiende por ribera de mar la Faja de terreno comprendido entre la línea de alta mar y una línea paralela a la distancia de diez metros hacia tierra firme." (El resaltado es nuestro).

La denominación antes expuesta, se puede apreciar a través de la presente gráfica:

graf.2

Tierra Firme

RIBERA

Marea Alta

PLAYA

Tal cual se ha señalado, las playas son bienes del Estado cuyo uso se considera público o sea que su utilidad pertenece al conglomerado de la sociedad. Por ende, esta Procuraduría concluye la presente, señalando que esta materia, encuentra su asidero legal, fundamentalmente en la Constitución Nacional, y la Ley 42 de 2 de mayo de 1974, la cual, como ya hemos señalado, define los conceptos de playa y ribera, además de delimitar la extensión de las riberas marinas, la cual será de 10 metros a partir de la línea de alta marea, no obstante, ésta no constituye el área inadjudicables a la cual hace referencia la Consulta en cuestión.

Luego entonces, cabe señalar que según lo antes expresado, las playas y sus riberas son consideradas como propiedades inadjudicables, mas sí pueden ser concedidas, pero dichas concesiones den 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 ordinales 2°, 3°, 8°, 9° y 10° y 11° del artículo 116 con sujeción a lo que disponga este Código y las leyes especiales”.

De igual forma, mas coyunturalmente, existen otras normas que hacen alusión a la materia en estudio, entre las que destaca el Código Agrario, el Código Civil, y el Decreto de Gabinete N°.66 de 23 de febrero de 1990.

Cabe destacar la importancia del Decreto de Gabinete N°.66, debido a que éste, declara zona turística especial el area de el denominado Fuerte Amador, mas en lo tocante a los artículos 7 y 8 de la excerta in comento, debe interpretarse, como que rige a nivel de todo el territorio, puesto que los mismos señalan:

"ARTÍCULO SÉPTIMO: El Ordinal 3 del artículo 116 del Código Fiscal cuya vigencia fue establecida mediante el artículo 1° del Decreto Ley No. 12 de 29 de febrero de 1964 quedará así:

3. Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares"
(El resaltadoes nuestro).

"ARTICULO OCTAVO: El ordinal 7° del artículo 27 del Código Agrario, quedará así:

7° Los Terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de doscientos metros de anchura hacia dentro de la costa, en la tierra firme" (El resaltado es nuestro).

Por lo expuesto, colegimos que tratándose las modificaciones señaladas, del artículo 116 del Código Fiscal, el cual pertenece al Título IV denominado "De las Tierras Baldías"; Capítulo II "De Las Tierras No Adjudicables o Condicionalmente Adjudicables", y éste lista, las tierras consideradas como inadjudicables. Igual que el artículo 27 del Código Agrario que versa sobre las Tierras Estatales y la competencia a través de Reforma Agraria para conocer lo concerniente a la propiedad Estatal.

El propio artículo 27, 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 metros de anchura hacia dentro de las costas, en tierra firme.

Ahora bien, de ningún modo se deben interpretar las reformas señaladas en los artículos 7 y 8 del Decreto N°.66, que alude aspectos relacionados con una zona turística ubicada en la provincia de Panamá, que las mismas solamente, tienen aplicación en esta provincia, puesto que los artículos que reforman, pertenecen a cuerpos legales que rigen al territorio nacional en forma general.

Por lo tanto, cabe acotar que luego del análisis, aquí expuesto, no se ha encontrado diferencias normáticas, por razón de áreas geográficas, en cuanto al uso de ésta, igual que en los criterios reglados en relación a las dimensiones consideradas como riberas, y playas, o sea que el mismo cuerpo legal, rige tanto para los centros urbanos y rurales; esto debido a que las normas antes señaladas, responden a criterios generales de aplicación.

En espera de haber agotado sus interrogante, con la mayor dedicación, me suscribo, con la seguridad de mi consideración y respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/18/hf.