

C-No.12

Panamá, 10 de enero de 2002.

Licenciado  
**Manuel Muñoz Bethancourth**  
Personero Municipal del Distrito de Donoso  
Provincia de Colón  
E. S. D.

Señor Personero:

Damos respuesta a su oficio N°. #705, fechado el 23 de noviembre del 2001, ingresado a nuestras oficinas el día 21 de diciembre de 2001 mediante el cual solicita nuestra orientación respecto a las disposiciones legales que guardan relación con las embarcaciones que aparecen en los mares próximos al distrito, al igual que en las playas; sin que se conozca a quién pertenecen ni de donde proceden. Específicamente nos solicita cuál es el procedimiento que debe seguir la autoridad municipal en estos casos.

Examen de los hechos

Según nos manifiesta en su nota, sobre tales embarcaciones o lanchas, existen personas que las encuentran y aspiran a disponer de ellas en propiedad. Indica que en la práctica, existe preocupación en la Personería de Donoso, por que estos hallazgos no son notificados por parte de la autoridad municipal; y proceden, pasado noventa (90) días, a la venta o entrega del bien a quien lo encontró. Así pues, no se procede a realizar, la investigación respecto a la procedencia de la embarcación.

Sobre el particular, me permito transcribir consulta N°. 243 de 20 de octubre de 2000, relacionada con sus interrogantes y que se le absolvió a la Fiscalía Primera del Circuito Judicial de Colón.

“ANTECEDENTES:

Según la documentación que adjunta a la consulta, nos informa que el día 3 de marzo del 2000, a orillas de Playa de Macho, Corregimiento de Coclé del Norte, Distrito de Donoso fue encontrada la embarcación denominada “El Tropezón” y que el Alcalde del Distrito de Donoso, junto con el Representante de Coclé del Norte, luego de realizar inspección ocular al área se percataron que la nave se encontraba en los arrecifes.

Como quiera que el municipio no contaba con los recursos para rescatar la embarcación permitieron que un tercero se encargara de dicho rescate. Posteriormente, dado el interés de este señor en comprarla y transcurrido el término de tres (3) meses, el Consejo Municipal, mediante Resolución, procedió a la venta de la nave como bien mostrenco municipal.

Nuestra opinión:

Luego de analizar detenidamente la situación planteada por usted, consideramos que se hace necesario puntualizar algunos conceptos relacionados con este tema de los “bienes mostrencos”.

Veamos:

El tema de los bienes mostrencos, se encuentra regulado en el Código Civil, Libro Segundo, Título III ‘De la Ocupación’, definiéndose como una de las formas mediante la cual ‘...se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional...’

Para una mejor comprensión, nos permitimos transcribir los artículos del Código Civil que regulan este tema:

“Artículo 360. Estimase bienes vacantes, los inmuebles que se encuentren dentro del territorio nacional sin dueño aparente o conocido, y mostrencos los muebles que se hallen en el mismo caso.

Artículo 361. Los bienes vacantes y los mostrencos pertenecen a los municipios dentro de cuya jurisdicción se encuentren.

Artículo 362. Si aparece el dueño de una cosa que se ha considerado vacante o mostrenca, antes de que el respectivo municipio la haya enajenado, le será restituida, pagando las expensas de la aprehensión, conservación y demás que incidieren y la que por ley correspondiere al que encontró o denunció la cosa vacante.

Si el dueño hubiere ofrecido recompensa sobre el hallazgo, el denunciante elegirá entre el premio fijado por la ley y la recompensa ofrecida.

Artículo 363. Enajenada la cosa, se mirará como irrevocablemente perdida para el dueño.”

A nuestro juicio, las disposiciones arriba transcritas hacen referencia a aquellos bienes vacantes o mostrencos que se encuentren dentro de la circunscripción de los municipios, es decir, hasta donde se extienda territorialmente el mismo.

La Ley sobre Régimen Municipal en el Título II, Capítulo I, en lo referente al Patrimonio Municipal ha recogido el contenido del artículo 361 del Código Civil, al establecer en el numeral 3 del artículo 69 lo siguiente:

“Artículo 69. El Patrimonio Municipal está constituido por el conjunto de bienes, rentas, impuestos, derechos, acciones y servicios pertenecientes al Municipio. De modo concreto lo integran:

...

3. Todos los bienes mostrencos y vacantes que se encuentren en el Distrito;

...” (resaltado nuestro)

La definición de municipio nos las ofrece el artículo 1 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, cuyo texto dice así:

“Artículo 1. El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito. La Organización Municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.”

Este artículo, como bien lo señalan los autores Ada Vergara y Héctor Pinilla, contiene uno de los elementos constitutivos del municipio, como lo es el territorio, el cual '...hace referencia al factor geográfico, a través del cual se extiende la jurisdicción del municipio...'

En nuestra legislación los procesos sobre bienes vacantes o mostrencos son competencia de los Juzgados de Circuito en primera instancia, cuando los bienes tengan un valor económico superior a los mil balboas (B/.1,000.00). Contrario sensu, a nuestro juicio, la disposición de los bienes vacantes y mostrencos cuyo valor sea inferior a los mil balboas (B/. 1,000.00) compete a los municipios donde se encuentren los mismos, teniendo éstos que reglamentar dicha disposición.

Señalamos que la competencia para declarar los bienes mostrencos o vacantes, cuya cuantía sea inferior a B/.1,000.00 es de los municipios, dado que el Código Judicial en ninguno de sus artículos le atribuye a los Jueces Municipales el conocimiento de estos procesos declarativos.

Además, el artículo 159 del Código Judicial le atribuye a los Jueces de Circuito la competencia para conocer en primera instancia de los procesos en que figuren como parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas, semiautónomas, descentralizadas y cualquier otro organismo del Estado o del municipio, facultad ésta que excluye la competencia de los Jueces Municipales en cualquier proceso en que sean parte los entes aquí mencionados.

Para una mejor comprensión de lo normado en el Código Judicial, nos permitimos citar el numeral 6, literal c) del artículo 159.

Veamos:

"Artículo 159. Es competencia de los Jueces de Circuito conocer en primera instancia:

...

c. Los procesos de expropiación.

Los Jueces de Circuito también conocen en primera instancia de las siguientes materias:

...

5. Autorización para ciertos actos y contratos sobre bienes de menores e incapaces y aprobación de cuentas, si la cuantía es mayor de mil balboas (B/.1,000.00);

6. Bienes vacantes y mostrencos de igual cuantía.

...”

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, consideramos que estamos ante una situación distinta a la contemplada en el artículo 361 del Código Civil, ya que la nave no fue encontrada dentro de la circunscripción territorial del municipio, sino que la misma fue encontrada en las aguas de Playa de Macho del Distrito de Donoso.

Como es sabido, la Constitución Política de la República de Panamá en su artículo 255 establece claramente que pertenecen al Estado “...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, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley...” (num.1)

En consecuencia, si este numeral establece que las playas pertenecen al Estado, hay que determinar qué autoridad es la competente para conocer de los hallazgos como el que nos ocupa.

A nuestro juicio, la entidad competente es la Autoridad Marítima de Panamá, ya que según el Decreto Ley N°.7 de 10 de febrero de 1998, es la entidad encargada de la coordinación del sector marítimo en la República de Panamá, entendiéndose por este “... el conjunto de actividades relativas a la marina mercante, el sistema portuario, los recursos marinos y costeros, los recursos humanos y las industrias marítimas auxiliares de la República de Panamá...”

Es más, entre sus normas se encuentra el acuerdo C.E. N°012-95, de fecha 9 de octubre de 1995 que regula el procedimiento por seguir en el rescate de aquellas naves que se encuentren hundidas en los recintos portuarios. Estas naves las ha denominado el acuerdo como “especies náufragas”.

En otras latitudes, la situación por usted planteada se encuentra claramente regulada, como lo es en la legislación española, la cual en forma específica regula los objetos que el mar arroja a sus riberas o que se hallen en él. Nos permitimos citar lo que nos comenta el tratadista Manuel Albaladejo en su obra Derecho Civil, sobre este tema:

“... En cuanto a los objetos (procedan o no de buques naufragados) que no siendo producto del mar y no teniendo dueño conocido se hallen en él (flotando o se extraigan de su fondo) o en sus orillas, donde hubieren sido arrojados por las olas (como anclas perdidas, objetos

caídos durante navegación marítima o aérea, restos de barcos naufragados, etc.), no son ocupables, sino que han de ponerse a disposición de la Autoridad de Marina, siendo devueltos a su propietario, si aparece, y si no, pasan a propiedad del hallador, si su valor no sube de diez mil pesetas, y si sube más, se vende en subasta y queda para el hallador tal suma y un tercio del exceso; el resto corresponde al Estado (C.c., art. 617), y Ley de 24 de diciembre de 1962, arts. 19 y ss., y Rglto. de 20 de abril de 1967)”

Sugerimos, pues, que de llegar al conocimiento de las autoridades municipales la existencia de una nave sin aparente dueño en las aguas adyacentes a sus circunscripciones territoriales, deberán poner el hecho en conocimiento de la Autoridad Marítima de Panamá, la cual deberá verificar si la nave se encuentra registrada para efectos de localizar a su dueño. De no tener dueño aparente se tendrá como bien mostrenco y deberá disponerse según la reglamentación que para tal efecto debe contar.

Al respecto, debemos señalar que la Ley preceptúa que las naves, a pesar de ser bienes muebles por su naturaleza, constituyen una clase particular, que se reputan como bienes inmuebles.

De igual forma competirá a dicha autoridad, poner en conocimiento de las autoridades competentes el hallazgo, cuando existan elementos que pudieran dar lugar a que la misma se encuentre vinculada a la posible comisión de hechos delictivos.

Ahora bien, en cuanto al hecho cierto del procedimiento seguido por la autoridad municipal para disponer del bien, el cual no conocemos y que pudiera estar basado en un acuerdo municipal, cuyo resultado puede ser la posible venta de la nave a la persona o las personas que la rescataron debemos puntualizar lo siguiente:

1. La disposición del bien por parte del Consejo Municipal de Donoso constituye un acto administrativo que concede un derecho a un tercero, por tanto, es un acto que se presume revestido de legalidad y que no puede ser revocado por la autoridad que lo dictó, es decir, por el Consejo Municipal de Donoso.
2. En nuestro sistema jurídico la única instancia facultada para examinar la legalidad de los actos administrativos es la Corte Suprema de Justicia, previa

presentación de demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción de la persona afectada.

3. En nuestra legislación no se contempla la "acción de lesividad", que consiste en que la propia administración (en este caso el Consejo Municipal de Donoso) solicite la nulidad de sus actos, por considerar que el mismo nació con algún vicio de ilegalidad. Por tanto, el acto emitido por el Municipio de Donoso se presume válido y por ende debe surtir todos los efectos jurídicos.

Esperando haber satisfecho debidamente su interesante consulta y que la misma le sea de utilidad,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.