

Panamá, 28 de enero de 2000.

H.R. VICTOR THOMAS

*Presidente del Consejo Provincial
de Bocas del Toro
Bocas del Toro, Provincia de Bocas del Toro*

Señor Presidente:

En cumplimiento de nuestras funciones como los Asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio calendado 12 de enero de 2000, mediante el cual solicita a este Despacho emitamos nuestro criterio jurídico respecto de a quién corresponde otorgar los permisos de concesión de playas.

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 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 aporvechamiento 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, mas 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).

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 e inhipotecables.

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 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 este, declara zona turística especial, el área del denominado Fuerte Amador, mas en lo atinente a los artículos 7 y 8 de la excerta in comento, deben interpretarse, 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 N°.12 de 29 de febrero de 1964 quedará así:

3. Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares”. (El resaltado es nuestro).

“ARTÍCULO 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 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 la 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 (200) 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 el territorio nacional en forma general.

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:

1º. Fondos, playas y riberas del mar; y,

2º. 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.
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.

No obstante lo arriba señalado, 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 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 puede ser objeto de concesión por parte del Estado. Así lo reconoció el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 10 de octubre de 1997, en cuya parte medula expresa:

“La segunda infracción recae sobre el artículo 255 de la Constitución Nacional el cual enumera los bienes que pertenecen al Estado, establece que los mismos son de uso público por lo cual no pueden ser objeto de apropiación privada, entre los cuales se mencionan en su numeral 1° El mar territorial y las aguas lacustres fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Dicho numeral finaliza señalando que todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.

*No observa la Corte violación alguna a esta norma por cuanto no se está dando en propiedad la ribera de playa y fondo marino objeto de la resolución impugnada, sino en concesión. En este mismo orden de ideas, dicha concesión está debidamente reglamentada por las leyes mencionadas. No procede, pues dicho cargo”.
(Registro Judicial octubre de 1997, pág. 167)*

Cabe anotar, que la reglamentación a la cual se refiere el Fallo transcrito está constituida por 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, ésta faculta 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 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.

Atentamente,

Original
Firmado

Etlda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMDEF/14

Adj: Copia de la Circular N°DPA-001/97 de 3 de marzo de 1997, referente a la ocupación y utilización de playas, riberas de playas, fondos de mar e islas, emitida por este Despacho.