

Panamá, 14 de febrero de 2001.

Profesor

**Carlos M. Fitzgerald Bernal**

Director Nacional del Patrimonio Histórico, a.i.

Instituto Nacional de Cultura.

E. S. D.

Profesor Fitzgerald Bernal:

Con agrado le brindo mi opinión jurídica relacionada con su "Consulta Administrativa" identificada por medio de la nota N. 877-00 DNPH-INAC en la que nos pregunta si una edificación sobre terreno costero, la cual ha sido declarada Patrimonio Histórico Nacional y Patrimonio de la Humanidad; puede y debe cumplir con las reglamentaciones relativas a la conservación de los monumentos y edificaciones en el Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá.

Otra arista de esta Consulta, y a la que usted no se ha referido de modo específico, pero que sin embargo no es posible soslayar; es lo relativo a la posibilidad de que personas con títulos de propiedad construyan o restauren edificaciones que se encuentran ubicadas sobre terreno costero. O sea que, habremos de abordar una importante Consulta administrativa que dice relación con la forma de usar y sacar provecho a los bienes públicos costeros y marítimos.

### **Antecedentes de Hecho.**

La cuestión consultada se sustenta en los hechos siguientes:

1.- Existen tierras costeras que a pesar de tener el carácter de inadjudicables, han sido transferidas por algunas autoridades nacionales a personas de derecho privado.

2.- Estas tierras se encuentran adyacentes a la costa (dentro de doscientos metros a partir de la línea de alta mar) y sobre ellas intervienen múltiples acciones públicas, entre ellas, la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico (en lo sucesivo DNPH).

3.- La DNPH pretende que las nuevas inversiones que, son necesarias para restaurar y remozar las edificaciones en el Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, además de cumplir con el ordenamiento jurídico nacional, en general; se ciñan a las reglamentaciones de conservación y custodia de este Patrimonio Cultural de la Nación y de la Humanidad.

4.- Es del más alto interés de la DNPH, que las inversiones en el Casco Viejo se realicen para evitar que ese patrimonio que "se congele en el tiempo o que se convierta en una exhibición museística inalterable y accesible a unos cuantos privilegiados," como bien lo señala usted en su exposición.

### **Cuestiones de Derecho.**

Debe examinarse:

1. Si la Reglamentación existente dictada por la DNPH, es suficiente para obligar a los inversionistas a cumplir con la finalidad de conservación, y por ello no alteración, del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá.
2. Otro tema jurídico importante, es el de saber si las tierras que han sido adjudicadas a los particulares<sup>1</sup>, deben revertir al Patrimonio Público, por estar comprendidas entre los bienes de dominio público y por ello no susceptibles de apropiación particular o individual. Es decir, que el estudio se debe detener en la aclaración de lo que se define en la doctrina como los bienes de dominio público<sup>2</sup>.
3. Otra cuestión es la de indicar cuáles son los medios jurídicos para que a la vez que se permite la inversión privada, se resguarde la finalidad demanial o de dominio público de los bienes costeros, sobre los cuales se ejecuta la inversión privada, y con respecto a los cuales, en algún caso, se exhiben títulos de propiedad.

### **La ordenación administrativa respecto de los bienes declarados. Conjuntos monumental del Casco Antiguo de la ciudad de Panamá.**

En Panamá la DNPH tiene la fundamental tarea de atender la conservación y seguridad de los monumentos y complejos históricos nacionales.

---

<sup>1</sup> Entendiendo por tales a los ciudadanos y ciudadanas y/o las personas jurídicas de derecho privado.

<sup>2</sup> Mejor conocido como demanio.

En esta labor de preservación de los conjuntos monumentales, la DNPH deberá aprobar todo proyecto de obras que se realicen en dichos bienes públicos, a fin de prevenir su deterioro o desmejoramiento; al igual que todo proyecto de restauración u obra de conservación de ellos, mantenga el medio ambiente propio del sitio donde está emplazado el monumento, señalando sus condiciones de estabilidad y seguridad.

Es decir que los propietarios, poseedores o tenedores de sitios históricos, no podrán someterlos a trabajos de reparación sin previo permiso de la DNPH, pues de lo contrario, además de las sanciones administrativas, se someten a sanciones penales.

Por estas razones, a no dudar la DNPH tiene plena autoridad de policía cultural para imponer las sanciones a quienes no acaten las reglamentaciones generales y particulares, relativas a la conservación o restauración de los monumentos históricos.

El permiso que expida patrimonio histórico para la construcción, o restauración, implica una medida de intervención administrativa que limita el libre ejercicio del derecho de propiedad, en especial de jus aedificandi y tiene por objeto controlar que el acto que se pretende ejercer esté de acuerdo con la ordenación urbanístico-histórica aplicable, es decir las leyes, planes y programas de ordenación de esta materia tan importante por ser bienes patrimoniales de todos. Amen de tener que cumplir con las normas sobre sanidad y seguridad de las edificaciones, y de apropiación regladas por la ley fiscal.

En otro giro, la DNPH es la primera autoridad local de Policía, autorizada para indicar las pautas sobre la línea del edificio o muro, de acuerdo con las alienaciones o rasantes de las calles y plazas y demás prescripciones que a este respecto establecen la reglamentación general, así como todos aquellos arreglos y manejos que sobre los monumentos históricos están contenidos en la Ley 9 de 1997 y el Decreto Ejecutivo N 192 de 20 de noviembre de 2000.

#### El valor de los títulos de propiedad sobre bienes de dominio público.

Los hechos que enmarcan la interrogante planteada en su Consulta, nos conducen a referirnos al valor que tienen los títulos de propiedad aún existentes, inscritos en el Registro Público, y específicamente sobre la Finca 14861, Tomo 391, Folio 354, de propiedad de la empresa Yack Financial S.A, ubicadas en el Casco Viejo, que al tenor de la Constitución Política de 1941 revertiría al Estado si pasado 1961, no se reivindicaba el título.

Examinando la situación de la Finca 14861, inscrita al Tomo 391, Folio 354, de la Sección de la Propiedad del Registro Público de propiedad de la empresa Yack Financal S.A, ubicadas en el Casco Viejo, la misma se encuentra cerca de la playa dentro de una franja de terreno que colinda con el mar PACÍFICO en LA Bahía de Panamá sobre el que se construyo el antiguo Club Unión ubicando parte del área de playa.

El artículo 147 del Texto Fundamental de 1941 ordenó que revirtiera al Estado la nuda propiedad, es decir, la plena propiedad de las aguas marítimas, lacustres y fluviales; las playas y riberas de las mismas (entre otros bienes) sobre las cuales existieran derechos de propiedad privados para esa fecha (1941), y concedió un término de veinte (20) años, hasta el año 1961 para revalidar esos derechos.

En consecuencia a lo ordenado en el artículo 147 de la Constitución de 1941, se produjo de pleno derecho, a juicio de esta Procuraduría, en el año 1961 la extinción de los títulos de propiedad en referencia y por tanto, desapareció el derecho privado de dominio.

Ahora bien con respecto a lo atinente a la legitimidad de los títulos sobre la Finca 14861, Tomo 391, Folio 354, de propiedad de la empresa Yack Financal S.A., ubicadas en el Casco Viejo se deberá suponer su validez, pues se presumen ajustados a derecho, y si cualquier persona quisiera hacer que dichos bienes reviertan al Estado, deberá interponer los recursos y acciones judiciales necesarios y conducentes, dado que no es posible desconocer en sede administrativa los títulos de propiedad, pues en estricto derecho dejar sin efecto un título de dominio predial sólo es posible mediante un proceso judicial de cancelación de la inscripción registral, a través de los tribunales civiles ordinarios.

### **Una alternativa para permitir la inversión privada sobre bienes demaniales.**

Se puede afirmar que una legislación tan restrictiva que hace inadjudicables los terrenos costeros, se enmarca en una tendencia que sin duda fue bien recibida por la doctrina y la jurisprudencia de hace cincuenta años y que tiene su revisión y actualización en los contratos de concesión administrativa.

La situación descrita, evidentemente contrasta con el derecho de propiedad avalado por los respectivos títulos inscritos a los que se hace referencia, sobre una finca semicubierta por el mar, o sea, áreas de playas o sus riberas, ubicadas en el Casco Antiguo de la ciudad, en razón precisamente de su connotación privada, pues sobre ellas, existe un título de propiedad.

Por esta razón se impone una posición más flexible en la aplicación de las normas demaniales que a la vez que se resguardan los títulos legítimamente adquiridos, se incentive y propicie un ambiente de inversión que contribuya al desarrollo de esos bienes, eso si cumpliendo con las normas regulatorias de responsabilidad de la Dirección de Patrimonio Histórico.

### **Conclusión:**

Ninguna autoridad puede ni debe dar la propiedad de terrenos o bienes inadjudicables y de ocurrir, podría interponerse las acciones pertinentes a fin de que se reviertan al dominio estatal, aunque en el presente caso, la solución jurídica que se dé, **debe tener en cuenta el respeto a la estabilidad de los actos de la administración, y a la garantía de la seguridad jurídica.** La presunción de legalidad, de los títulos de propiedad exige que la DNPH cumpla con las medidas de preservación y seguridad del patrimonio histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, sin perder de vista la importancia de propiciar el desarrollo de un sector de la ciudad cuyo potencial es innegable.

Con la pretensión de poder colaborar con usted, dentro de nuestro marco funcional y legal, quedamos de ustedes, muy atentamente,

Atentamente,

Original } **Clda. Alma Montenegro de Fletcher**  
Firmado } **Procuradora de la Administración**  
**Alma Montenegro de Fletcher**  
**Procuradora de la Administración**

AmdeF/15/cch.