

Panamá, 12 de marzo de 1999.

Doctor
NICOLÁS ARDITO BARLETTA
Administrador General de la Autoridad de la
Región Interoceánica.
E. S. D.

Me permito dar contestación a su atenta Nota ARI-AG-AC-139-99 fechada 8 de febrero de 1999, recibida en este Despacho el día 12 de febrero del año en curso. Dicha nota contiene consulta que puntualmente dice:

¿ Me complace dirigirme a usted en esta oportunidad, a fin de elevarle la presente consulta relacionada con las pretensiones de un grupo de ciudadanos agrupados unos, en el llamado Movimiento de Herederos de Tierras del Área Canalera y los otros, en la denominada Asociación de Futuros Herederos de la Zona del Canal, presentadas contra esta institución incluso con quejas ante la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá¿

Procedo a contestar su interesante Consulta, previas las siguientes consideraciones:

En primer lugar, consideramos necesario conocer a qué se denomina Área Canalera, a tal fin examinemos la Ley No.5 de 1993, ¿Por la cual se crea la Autoridad de la región Interoceánica de Panamá y se adoptan medidas sobre los Bienes Revertidos, modificada y adicionada mediante Ley No.7 de 1995. Esta norma crea la Autoridad de la Región Interoceánica, como entidad responsable de ¿ejercer en forma privativa la custodia, aprovechamiento y administración de los Bienes Revertidos.¿ (Ver. Artículo 3 de la mencionada Ley.)

Dicha ley en su artículo 2 nos ofrece una serie de definiciones que serán usadas en adelante respecto de la materia. El numeral 1, se refiere precisamente a las áreas del canal y define: ¿ Área del Canal: Antigua Zona del Canal¿. A nuestro juicio esta es una definición abstracta, pues no precisa el globo de terreno comprendido en la misma. La Ley No.21 de 2 de julio de 1997, G.O.# 23,323 de 3 de julio de 1997, en la que se aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, ofrece una definición más abarcadora de la anterior, contenida en su artículo 3, numeral 1, que expone: ¿ Área del Canal: Territorio que ocupaba la extinta Zona del Canal de Panamá inmediatamente antes de la entrada en vigencia del Tratado del Canal de Panamá de 7 de septiembre de 1977.¿ Esta definición pone de relieve que el área canalera específicamente comprende todo el territorio bajo el control de norteamericanos en las inmediaciones del Canal de Panamá. Esta definición debió comprender más elementos y además determinar que la región ocupaba las 533 millas cuadradas de extensión a lo largo y a lo ancho del territorio ístmico que abarcaba la denominada ¿Área Canalera¿.

Es importante también, destacar el concepto de bienes revertidos. Su definición se encuentra en el artículo 1 de la Ley No.1 de 14 de enero de 1991, G.O.# 21.707 de 18 de enero de 1991, norma derogada por la Ley 5 de 1993, pero que citamos

ya que las leyes posteriores han seguido esta misma directriz al referirse a tales bienes, definiendo éstos como: ¿los bienes que se encuentren en el área del Canal de Panamá y que hubieran sido o que sean entregados a la República de Panamá por el Gobierno de los Estados Unidos de América, en virtud del Tratado del Canal de Panamá de 1977.¿ Dichos bienes estarán compuestos por bienes muebles e inmuebles que se encuentren dentro del área del Canal y que se encuentren en posesión del Gobierno de los Estados Unidos.

Estos bienes tal como lo señalaba el artículo 1 in comento, revirtieron al Estado Panameño, por tanto se consideran bienes estatales.

El concepto de bienes revertidos esta ligado a la recuperación que el Estado logra de bienes que estaban bajo el control del Gobierno Norteamericano bajo su administración, construidos por ellos en virtud del Tratado de 1903, y porque resultaban indispensables para el cumplimiento de la misión asignada a la vía interoceánica. Como quiera, que todos esos bienes ubicados en lo que se denominó Zona del Canal estuvieron bajo la administración de un gobierno extranjero, en cumplimiento del Tratado de 1977, que derogó Convenciones, Acuerdos, Tratados, Memorándum de Entendimientos firmados desde 1903 hasta 1955, e hizo posible que el Estado panameño recupere instalaciones que fueron utilizadas por el Gobierno Norteamericano, las que tienen diversa naturaleza, dado que estaban destinadas a la prestación de diferentes servicios públicos; por ejemplo: a la defensa, a la vivienda, hasta actividades de carácter económico. Todas estas actividades han sido transferidas a los nacionales panameños al cesar en su explotación los norteamericanos, de allí entonces que las tierras y bienes en los que hoy Panamá ejerce plenamente su jurisdicción, constituyen bienes revertidos por cuanto que Panamá asume como propietaria ahora, su administración, aprovechamiento y disposición.

Reafirmando el sentido de las normas vigentes el artículo 2, numeral 2, de la Ley 5 que derogó la pre-citada Ley 1, denominan Bienes Revertidos: ¿Las tierras, edificaciones e instalaciones y demás bienes que han revertido o que reviertan a la República de Panamá conforme con el Tratado del Canal de Panamá de 1977 y sus Anexos (Tratado Torrijos-Carter). Este concepto lo ratifica el Plan Regional Para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Area del Canal, aprobado mediante Ley No.21/1997.

La Ley No.5 en su artículo 28 añade: ¿ El Estado es el titular de los Bienes Revertidos. LA AUTORIDAD tendrá sobre ellos las facultades de custodia, administración, arrendamiento, concesión o venta, de acuerdo con el Plan General y en cumplimiento de las disposiciones del Código Fiscal¿.

Tal como se aprecia, las disposiciones comentadas aluden claramente a las facultades que la Ley le asigna a la Autoridad de la Región Interoceánica, entre las que están las de custodiar, administrar, arrendar, ofrecer en concesión y vender las tierras y demás bienes revertidos, tomando en cuenta las oportunidades que ofrecen las áreas revertidas para el desarrollo de nuevas actividades económicas, de ejecutar programas y proyectos para su mejor uso pero sobre todo cuidando la preservación de la Cuenca Hidrográfica, sin ninguna norma que contemple la posibilidad de legar o ceder estos bienes.

Otro aspecto importante que debe precisarse es el relativo a derechos de propiedad de supuestos propietarios de tierras del área canalera. Por tratarse de bienes de dominio público no pueden ser objeto de apropiación privada, pues su disposición está expresamente señalada en los artículos 6 de la Ley No.5 de 1993, modificada por la Ley No.7 de 1995; y, en el artículo 9 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997.

Sobre este asunto cabe señalar que el decreto No. 434 de 1ro. De octubre de 1959, ¿Por el cual se adiciona el Decreto No.9 de 1920 y se reglamenta el registro Público y cualquier otro Decreto reformatorio de éste¿; aún vigente, en su artículo 1, dispone: cancelar las inscripciones de títulos de propiedad que estuviesen inscritos en ese Registro relativos a tierras que hubiesen salido de la jurisdicción de la República de Panamá, conforme los Tratados celebrados con el Gobierno de los Estados Unidos de América.

Debe dejarse claro, que la Autoridad de la región Interoceánica está facultada para vender, arrendar y dar en concesión las tierras y demás bienes revertidos, entre otras funciones y no, para conocer de pretensiones de presuntos reclamantes de derechos hereditarios sobre las tierras de la Antigua Zona del Canal. La Autoridad no debe recibir documentos relacionados con estas reclamaciones, pues no está entre sus funciones decidir sobre esos supuestos derechos. De allí, que compartimos ampliamente el criterio vertido por el Asesor de la Autoridad de la Región, cuando expone acertadamente que, ¿Cualquier reclamo que pueda existir sobre dichos bienes es un tema típicamente de competencia de los órganos establecidos por la Constitución Política para reconocer esos derechos¿.

Para concluir, y por considerarlo de suma importancia, transcribimos extracto del Fallo de 9 de mayo de 1962, emitido por el PLENO de la Honorable Corte Suprema de Justicia, al pronunciarse respecto a DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD interpuesta en contra del Decreto No.434 de 1ro. De octubre de 1959. La parte medular de este fallo expone:

¿La cancelación de las inscripciones de los títulos en referencia en modo alguno implica, como lo afirma el recurrente, ¿un reconocimiento de parte del Organismo Ejecutivo del Estado, en nuestras relaciones contractuales con los Estados Unidos, en el sentido de que ellos han adquirido el derecho de Propiedad sobre las tierras que salieron de nuestra jurisdicción para el uso, ocupación y control por los Estados Unidos¿. La República de Panamá jamás ha traspasado su derecho de propiedad sobre esas tierras, y por ello la afirmación del demandante carece de fundamento. Tal derecho continúa en toda su plenitud y vigor. De lo que se trata es de algo distinto: del acatamiento de disposiciones claras y precisas que regulan el funcionamiento del Registro de la Propiedad, en virtud de las cuales allí sólo pueden aparecer inscritos títulos de inmuebles que se encuentren sujetos a la jurisdicción de la república y no aquellos que corresponden a inmuebles que se hallan en situación contraria, como los contemplados en el Decreto, para ellos han dejado de regir las leyes panameñas y su inscripción allí, por lo mismo, carece de valor. ¿

Por ello, en el Decreto se estipula que al volver esas tierras, en virtud de nuevos tratados públicos, a la jurisdicción panameña, la inscripción de ellas podrá hacerse en el Registro de la propiedad en virtud de nuevos títulos a favor de la Nación o de las personas o entidades públicas a que la Nación le traspase esas tierras. ...

No siendo de propiedad particular sino nacional las tierras a las cuales se refiere el demandante al señalar como violado por el Decreto en estudio el artículo 45 de la Constitución, mal puede él haber desconocido a propietario alguno la garantía de la inscripción de su derecho inscrito en el Registro Público, porque ello está diciendo que el Decreto acusado no roza siquiera ese precepto constitucional, y mucho menos lo infringe. (Lo subrayado es de este Despacho)

Tal como se desprende de la parte final del reproducido texto jurisprudencial, las tierras conocidas antes como Zona del canal, eran tierras nacionales no particulares, en las que por razones de derecho Público, se sustrajeron de la jurisdicción de la República de Panamá, por lo que se decidió cancelar su inscripción en el Registro Público, al no estar dentro de la jurisdicción panameña, no le eran aplicables las leyes panameña.

Esperando de este modo haber dado respuesta a la interrogante planteada, me suscribo, con mis respetos de siempre,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/cch.