

Panamá, 16 de abril de 1999.

Licenciada
Evangelina Crespo
Directora Nacional del
Patrimonio Histórico
Instituto Nacional de Cultura.
E. S. D.

Licenciada Crespo:

Ha sido planteado nuevamente a esta Institución el tema de los proyectos localizados sobre propiedades cubiertas por el mar y adyacentes al Conjunto Histórico Monumental del Casco Antiguo, en el sentido de que opinemos si ¿Son válidas estas propiedades para edificar en ellas?

A este respecto, nos hemos referido en nuestra opinión identificada C-5 de 8 de enero pasado, haciendo un pormenorizado estudio legal de las disposiciones relativas a la materia, el cual, mantenemos en esta oportunidad. No obstante lo anterior, comprendemos la necesidad de puntualizar las consideraciones esbozadas al respecto.

El Conjunto Histórico Monumental del Casco Antiguo de la Ciudad, se encuentra instituido y regulado como tal, por la Ley 91 de 1976 (Ver Gaceta Oficial No.18,252 de 12 de enero de 1977). En cuanto a él, dice la citada Ley que se encuentra compuesto por ¿las ciudades y todo grupo de construcciones y de espacio cuya cohesión y valor desde el punto de vista ecológico, arqueológico, arquitectónico, histórico, estético o socio-cultural, constituyen testimonio del pasado de la Nación Panameña.

La estimación del valor que tiene el Conjunto Histórico Monumental del Casco Antiguo de la Ciudad, debe ser una tarea comprendida bajo los distintos parámetros o ámbitos que lo integran. Así, se debe considerar cada uno de los elementos que categorizan el conjunto de construcciones, el espacio geográfico, y su significado como obra, desde los puntos de vista: ecológico, arqueológico, arquitectónico, histórico y estético-cultural.

Este sentido multidimensional en el que se comprende el Conjunto Histórico Monumental del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, explica por sí solo, los razonamientos que sustentan su preservación como estructura física de valor histórico.

Partiendo de las consideraciones anotadas, dirigimos nuestro interés hacia la determinación del tipo de finca sobre la cual la Empresa Desarrollo Los Bodegones, S.A. desea levantar el proyecto comercial y habitacional. Así, fue que instruimos a la Dirección General de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas que realizara la correspondiente investigación de campo, siendo el resultado, el que a continuación transcribimos:

¿... las fincas 8875 y 8889 según investigaciones obtenidas en el Registro de la Propiedad son propiedad de Desarrollo Los Bodegones, S.A. En inspección realizada a dichas fincas, observamos que éstas son áreas de playa las cuales son cubiertas por el mar cuando éste sube.¿

La comprensión de las fincas 8875 y 8889, como áreas de playa, y por consiguiente, su inmersión en el mar cuando sube la marea, nos ubica en la discusión de tener dos propiedades inmuebles que si bien poseen título de propiedad, han perdido de hecho su carácter privado, al ser como señalamos áreas de playa. En efecto, podemos observar, que las fincas descritas, gozan de títulos de propiedad legítimos y vigentes por cuanto no han sido declarados nulos, sin embargo, de acuerdo a nuestro ordenamiento constitucional y legal vigente, estos inmuebles son inadjudicables.

Partiendo del Texto Constitucional, encontramos el artículo 255, dice que:

Artículo 255: ¿Pertencen 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 de los ríos navegables, y 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.¿ (Lo subrayado es nuestro)

A nivel legal, se ha desarrollado la norma constitucional citada, en el artículo 116 del Código Fiscal, en los siguientes términos:

Artículo 116: ¿Son inadjudicables las siguientes tierra baldías:

...

3. Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares.¿

Las normas citadas califican como bienes públicos y por consiguiente exentos de apropiación privada, las playas y los terrenos inundados por las altas mareas, entre otros más, garantizando así su libre aprovechamiento y disposición. Esta situación evidentemente contrasta con la que presentan las fincas 8875 y 8889, ubicadas en el Corregimiento de San Felipe de esta Cuidad, en razón precisamente de su connotación privada, pues sobre ellas, existe un título de propiedad, sin embargo, a criterio de esta Procuraduría, debe ponderarse el cumplimiento de las normas constitucionales y legales examinadas, y en conclusión, consideramos imposible la construcción de proyecto alguno sobre las citadas fincas, así como sobre cualesquiera otras que presenten igualdad de condiciones.

Existe como vemos, una imposibilidad constitucional y legal en la construcción sobre áreas de playa o sobre terrenos inundados por la alta marea, esta condición ¿per se¿ descalifica los bienes inmuebles numerados 8875 y 8889, como aptos para elevar sobre ellos edificaciones. Esta condición además, guarda relación con la preservación del entorno del área y, esto en razón de la armonía que debe respetar su infraestructura, pues construir sobre el mar implica evidentemente una alteración del ambiente y de las características propias que en él estamos llamados a proteger y que datan de la época colonial española.

Como documentos jurídicos de referencia, además de las disposiciones citadas, podemos remitir a la consideración de la Circular No.DPA-001/97, fechada 3 de marzo de 1997, emitida por la Procuraduría de la Administración y las Consultas No.C-284 de fecha 14 de octubre de 1998, y No.C-153 de 17 de junio de 1996, igualmente de este Despacho.

Atentamente,

Dr. José Juan Ceballos (Hijo)
Procurador de la Administración
(Suplente)

JJC/7/cch.

Tema:

Terrenos de Playa, Inadjudicabilidad
Áreas de Mar

Patrimonio Histórico de la Humanidad, Casco Viejo de la Ciudad de Panamá,
Su preservación.

Tema:

Terrenos de Playa, Inadjudicabilidad
Áreas de Mar

Patrimonio Histórico de la Humanidad, Casco Viejo de la Ciudad de Panamá,
Su preservación.