

Panamá, 2 de junio de 1998.

Señor  
Alcibiades González  
Alcalde del Distrito de Colón  
Provincia de Colón

Señor Alcalde:

En Nota no fechada, dirigida a esta Procuraduría, solicita se responda ¿...si es posible que la Autoridad Regional (sic) Interoceánica (ARI) pueda incluir dentro de un contrato de compraventa, la venta de una propiedad con sus correspondientes calles, las cuales son de acceso a Instituciones Públicas y Privadas.

En atención a la interrogante planteada tenemos a bien, exponer las siguientes consideraciones.

La Ley 57 de 1946, en su artículo 1, declara como obras de utilidad pública ¿la apertura y construcción de calles y de vías de toda clase en el territorio de la República; los terrenos necesarios para tales obras, así como los destinados para caminos vecinales de cualquier clase que los sean, y los ensanches y mejoras de cualesquiera clases en las vías de comunicaciones que se dejan mencionadas.

La Utilidad Pública, la define el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, del Doctor Guillermo Cabanellas como ¿Todo lo que resulta de interés o conveniencia para el bien colectivo, para la masa de individuos que componen el Estado¿. Esa definición, nos permite con modestia, intuir que: lo que sirve el bien común, es de utilidad pública.

El concepto citado hace incorporar a este examen la conocida afirmación de que la utilidad particular; y en ese sentido el autor citado expone como ejemplo que ¿así es que puede forzarse a un ciudadano a vender alguna de sus cosas cuando así lo exige el bien general.¿

El señor Alcalde, expresa en su Nota que, ¿la venta de las fincas al (sic) que hacemos referencia si bien pasa a ser de su propiedad privada, las mismas no dejan de tener una aplicación social que deben llenar, toda vez que en la actualidad deben seguir cumpliendo con una utilidad pública.

Evidentemente, le asiste razón al Alcalde de Colón, en su afirmación de que las calles y vías públicas sirven al uso público, al ser bienes de dominio público; sin embargo, debemos en este aspecto, tener en cuenta que ese fin de utilidad pública, puede dejar de afectar el bien sobre el que recae, sin que ello implique la preeminencia de la utilidad privada sobre la pública.

En efecto, la Teoría de la Desafectación del bien de dominio público, implica que el bien afecto, pierde esa condición o deja de poseer tal carácter, es decir ya no será más un bien de dominio público. En palabras del destacado jurista argentino Roberto Dromi, Desafectar un bien es ¿sustraerlo de su destino de uso público¿; y sigue diciendo en cuanto a esta acción que, ¿en principio debe efectuarse por un acto de derecho

público, aunque como bien lo dice, sólo en principio, porque también puede producirse la desafectación en forma tácita.

El criterio de esta Procuraduría en torno al tema sujeto a estudio, se centra en el hecho de mostrar cómo se agota la utilidad pública que servía como finalidad a las calles comprendidas dentro de la Finca que la Autoridad de la Región Interoceánica ofreció en compra venta, y que de acuerdo a la Consulta permiten el acceso a Instituciones Públicas Privadas, en la Provincia de Colón.

La Autoridad de la Región Interoceánica, conocida por sus siglas A.R.I., fue creada mediante Ley 5 de 1993, modificada y adicionada por la Ley 7 de 1995. Esa entidad tiene como objetivo primordial ejercer en forma privativa la custodia, aprovechamiento y administración de los Bienes Revertidos. Para los efectos de esa legislación se 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 (Tratados Torrijos Carter).

La A.R.I. como entidad de derecho público, con personería jurídica, a través de su Junta Directiva administra su propio patrimonio (ver artículo 1, Ley 5 de 1993) y en tal sentido corresponde a esa instancia evaluar, aprobar o rechazar las propuestas para el arrendamiento, venta o concesión de Bienes Revertidos y, en su caso, autorizar la contratación respectiva.

Ahora bien, de acuerdo con el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal (confrontar Ley 21 de 1997), la A.R.I. podrá vender, arrendar y dar en concesión las tierras y demás bienes revertidos. En cumplimiento de esa función, la A.R.I. desarrolla un ordenamiento territorial, tomando en cuenta las oportunidades que ofrecen las áreas revestidas para el desarrollo de nuevas actividades económicas, el desarrollo urbano, los usos rurales y la importante preservación de la Cuenca Hidrográfica.

En el marco del ordenamiento territorial al que nos referimos en el párrafo precedente, las áreas revestidas fueron divididas en dos grandes fincas madres, una ubicada en el sector Pacífico, que recibe el nombre de Ancón, y la otra en el Atlántico, denominada Cristóbal. Al realizar la labor de segregación sobre estas fincas, la A.R.I. ha procedido facultada por la Ley, a disponer de las nuevas fincas, mediante diversas figuras jurídicas, entre ellas, la compra venta. No obstante, en relación a este punto, debemos precisar que al recibir la A.R.I. las tierras de las áreas revestidas, y proceder a su venta, se produce su desafectación del dominio público, en otras palabras esos bienes dejan de estar sujetos al uso público, y en ello no existe contradicción con el ordenamiento jurídico vigente.

Podemos ver la desafectación de los bienes de dominio público a los que se refiere la Consulta (calles), cuando éstos dejan de prestar utilidad pública, porque no se encuentran ya comprendidos dentro de una Finca propiedad del Estado, sino que forman parte de un bien inmueble privado, y por tanto de uso también, eminentemente privado.

Lo expuesto, nos conduce a concluir que, la Autoridad de la Región Interoceánica por disposición legal, ajusta su actuación a las políticas económicas y

sociales del Estado; incorporando los Bienes Revertidos de forma organizada y coordinada, al desarrollo integral del país.

El papel histórico que la A.R.I. está llamada a cumplir, nos hace verla como la Institución, no sólo garante de conservar, administrar y disponer los Bienes Revertidos, sino de alcanzar, el más útil y beneficioso aprovechamiento de uno de nuestro más preciados recursos, y con ello es indudable que se genera además de progreso y bienestar, una significativa actividad económica para esa Provincia y sus habitantes.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AmdeF/7/cch.