

Panamá, 15 de mayo de 2002.

Ingeniero

Alfredo Arias G.

Administrador General

Autoridad de la Región Interoceánica

E. S. D.

Señor Administrador General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales de servir de consejería jurídica a los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota No. ARI-AG-DAL-1276-02 de 16 de abril del presente año, por la cual nos solicita nuestra opinión sobre **vuestras atribuciones como administradores de los bienes revertidos conforme lo establece la Ley 5 de 25 de febrero de 1993.**

Las interrogantes planteadas a este propósito son del siguiente tenor:

“1. En relación con el Muelle No.3 de Rodman (Puerto Vasco Núñez de Balboa): ¿Puede el Ministro de Gobierno y Justicia, bajo cuya dirección se encuentra el Servicio Marítimo Nacional (SMN), invocar la seguridad del Estado para utilizar permanentemente una instalación portuaria previamente asignada en concesión?”

Debemos explicar que este muelle forma parte de los bienes dados por la ARI , en concesión a la empresa Alireza Mobil Terminals, S.A.

2. Bajo la premisa anterior de un uso permanente del Muelle 3 de Rodman por parte del SMN: ¿No se estaría desvirtuando la seguridad jurídica del Concesionario de los muelles de Rodman?”

3. ¿Puede el Servicio Marítimo Nacional (SMN) invocar que sus vehículos de transporte son propiedad de la Fuerza Pública y por ende no son objeto de revisión por parte de la ARI , cuando tales vehículos circulan en áreas asignadas en uso por la ARI y que por Ley le

competente a la ARI garantizar la conservación de los bienes que le fueron encomendados administrar?"

El criterio legal adjunto sostiene lo siguiente:

*"En relación con la **primera interrogante** ...mediante Memorando de Acuerdo del Comité Conjunto del Canal de Panamá, firmado el 20 de agosto de 1998, se otorgó formalmente al Servicio Marítimo Nacional (SMN), la licencia DACA-01-3-98-6020, para el uso de unas barracas y facilidades del Muelle 3 en Rodman (Puerto Vasco Núñez de Balboa); esta licencia estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1999.*

No existe actualmente documento legal alguno que adjudique expresamente el uso del Muelle 3 de Rodman a favor del Servicio Marítimo Nacional (SMN). Por ende, el uso del bien constituye una situación de hecho y no de derecho.

El Ministro de Gobierno y Justicia, en su misiva número 432 D.L. de 21 de marzo de 2002 al señor Administrador de la ARI, cita que de conformidad a la Resolución de Gabinete No.34 de 21 de junio de 2000, por la cual se adoptan los fundamentos de la política panameña de seguridad; la Fuerza Pública ejerce un papel de capital importancia en los controles y medidas para garantizar la seguridad interna del Estado.

Concluye el señor Ministro de Gobierno y Justicia que es al SMN a quien le compete unilateralmente administrar el Muelle 3 de Rodman. Esta es a todas luces una interpretación demasiado amplia del concepto de Seguridad del Estado. Cabe mencionar que un Decreto de Gabinete no tiene mayor jerarquía jurídica que una Ley.

Por lo que es pertinente recordar que la Ley 5 de 25 de febrero de 1993 "Por la cual se crea la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá y se adoptan medidas sobre los Bienes Revertidos", establece textualmente en su artículo 3, las atribuciones de la ARI, a saber:

'Artículo 3: La Autoridad tendrá como objetivo primordial ejercer en forma privativa la custodia, aprovechamiento y administración de los Bienes Revertidos dentro de las directrices y políticas nacionales fijadas por el Estado panameño, con arreglo al Plan General y a los planes parciales de desarrollo que se aprueben en el futuro para su mejor utilización, en coordinación con los organismos competentes del Estado, a fin de que los Bienes Revertidos sean incorporados gradualmente al desarrollo integral de la Nación.' (modificado por el art.2, Ley 7 de 1995)

Bajo este mandato legal, la ARI a través del contrato No.012-97 de 14 de enero de 1997, concesionó a favor de Alireza Mobil Terminals, S.A. el Puerto Vasco Núñez de Balboa...la presencia del SMN en dicho muelle afecta el uso y disfrute pacífico del bien concesionado por el Estado (ARI) de un contrato que fue aprobado por su monto en Consejo de Gabinete.

Es nuestro criterio jurídico que el uso permanente del Muelle 3 de Rodman no tiene un asidero legal de peso y que la utilización de hecho del mismo, afecta el uso y disfrute pacífico de Alireza Mobil Terminals, S.A. como concesionario, una vez perfeccionada la entrega del bien.

En cuanto a la **segunda interrogante**...la seguridad jurídica es indispensable para mantener el orden constitucional, el respeto a las leyes, así como la inversión nacional tanto como extranjera. Invocar la Seguridad del Estado para la utilización provisional de un bien (muelle 3 de Rodman), dadas ciertas circunstancias de emergencia y cercanía al área podría justificarse. Sin embargo, algo muy distinto es fundamentar el uso indefinido de un bien (muelle 3 de Rodman) basados en el concepto de Seguridad del Estado, cuando no hay una urgencia o peligro evidente que necesariamente requiera del uso del muelle 3 de Rodman, ni haya sido declarado así en virtud del artículo 51 de la Constitución Nacional.

Por ello, debemos reiterar que es nuestro criterio jurídico que el uso permanente del Muelle 3 de Rodman no tiene un asidero legal y que la utilización de hecho del mismo, afecta el uso y disfrute pacífico del concesionario, una vez perfeccionada la entrega del bien.

En cuanto a la **tercera interrogante**...los miembros de la Fuerza Pública como cualquier otro ciudadano deben acatar las leyes nacionales vigentes. En ninguna disposición legal que conozca este despacho se exonera a ningún miembro de la Fuerza Pública a ser revisado en puestos de vigilancia pública o privada, sea que este funcionario se encuentre en servicio activo o no.

Debemos enfatizar que la responsabilidad de la ARI contenida en el artículo 3 de su Ley orgánica nos responsabiliza por la administración, custodia y conservación de los bienes revertidos. Independiente de que el usuario o arrendatario de un área revertida sea alguna institución de la Fuerza Pública, el precitado mandato legal nos obliga a mantener una vigilancia sobre estos bienes.

Por ende, debemos ejercer esa obligación de revisar incluso los vehículos de la fuerza pública, cuando las garitas y la vigilancia de la institución tienen instrucciones de hacerlo sobre todo vehículo o persona que acceda a las áreas bajo nuestra administración.

No debería existir impedimento alguno para funcionarios que están acostumbrados (por ley) a revisar bienes y personas, a ser ellos mismos objeto de tales revisiones."

Luego de estudiar detenidamente el parecer legal adjuntado, este despacho procede a expresar el siguiente dictamen.

En repetidas ocasiones, la Procuraduría de la Administración ha sustentado que la única entidad en poder de custodiar, aprovechar y administrar los Bienes Revertidos (dentro de las directrices y políticas nacionales fijadas por el Estado panameño), es la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá.

Los Bienes Revertidos, según el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 5 de 1993, son *'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)'*.

En este mismo orden de ideas, este despacho señaló en consulta dirigida a la ARI con número C-178 de 3 de agosto de 2000, el siguiente comentario:

"...los Bienes Revertidos por razón del cumplimiento de los Tratados Torrijos-Carter, no pueden ser considerados como cualquier bien de determinada entidad descentralizada del Estado, ya que los mismos trascienden el ámbito institucional para ser parte de la Nación panameña, es decir, de todos los panameños, los cuales deben ser manejados con el mayor celo, transparencia y participación de todos los sectores, cuyos representantes efectivamente se encuentran en la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica."

Es por esto que concordamos con lo apuntado en el criterio jurídico transcrito cuando éste señala que la interpretación del señor Ministro de Gobierno y Justicia sobre el concepto de Seguridad del Estado es demasiado amplia.

El Servicio Marítimo Nacional (SMN) no puede administrar unilateralmente el Muelle 3 de Rodman (Puerto Vasco Núñez de Balboa) como sostiene el señor Ministro de Gobierno y Justicia por razones de Seguridad Estatal.

Tal y como se desprende de la documentación adjuntada, la ARI a través del contrato No.012-97 de 14 de enero de 1997, dio en concesión el Puerto Vasco Núñez de Balboa a la empresa Alireza Mobil Terminals, S.A.

Por tanto, también coincidimos en que la presencia **permanente** del SMN en dicho muelle afecta el uso y disfrute pacífico del bien concesionado por el Estado (ARI).

Cierto es que por medio del mediante Memorandum de Acuerdo del Comité Conjunto del Canal de Panamá, firmado el 20 de agosto de 1998, se otorgó formalmente al Servicio Marítimo Nacional (SMN), la licencia DACA-01-3-98-6020, para el uso de unas barracas y facilidades del Muelle 3 en Rodman (Puerto Vasco Núñez de Balboa).

Sin embargo, esta licencia estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1999, tal y como se desprende del acápite VI 'Duración y Terminación' del Memorandum que a la letra dice:

"El presente Memorando de Acuerdo, según aplica al área de funcionamiento de las Barracas de la Infantería de Marina, expirará cuando el resto del área de las barracas de la Infantería de Marina transfiera al Gobierno de la República de Panamá. El uso de facilidades de muelle y la rampa en Rodman por parte del SMN continuará hasta el 31 de diciembre de 1999 conforme al párrafo (o) de la licencia DACA-01-3-98-6020."

Visto que la mencionada licencia otorgada al Servicio Marítimo Nacional (SMN) para el uso específico de unas barracas y facilidades del Muelle 3 en Rodman (Puerto Vasco Núñez de Balboa) ya ha expirado, ésta no debe confundirse con la asignación del uso a título gratuito por el término de cinco (5) años prorrogables de ciertos edificios con sus respectivos lotes de terreno localizados al oeste de Rodman.

Esta asignación fue hecha al Ministerio de Gobierno y Justicia para que ubicara la Base Naval del Pacífico y sede administrativa del Servicio Marítimo Nacional (SMN), mediante Resolución de Gabinete 65 de 14 de julio de 1999.

Por otro lado, el **Decreto de Gabinete 38 de 10 de febrero de 1990** “*Por el cual se reorganiza la Fuerza Pública*” estipula en su artículo décimo (10) las funciones del Servicio Marítimo Nacional (SMN), a saber:

“Artículo décimo: El Servicio Marítimo Nacional tendrá las funciones específicas de transportar por mar en apoyo a las entidades gubernamentales, a los programas de desarrollo socio-económicos del Gobierno Nacional, a las funciones de la Policía Nacional y a las actividades de búsqueda, rescate y evacuación de desastre aéreo, marítimo o natural. También tendrán las funciones de policía marítima, especialmente en prevención de la piratería, la pesca ilegal, el contrabando y la inmigración ilegal en apoyo a las dependencias correspondientes.”

El señor Ministro de Gobierno y Justicia invoca la **Resolución de Gabinete 34 de 21 de junio de 2000** “*Por la cual se adoptan los fundamentos de la política panameña de seguridad*” para sustentar que ‘por encima del contrato existente, el Servicio Marítimo Nacional (SMN) debe manejar, con o sin anuencia del concesionario, el Muelle No.3’.

No obstante, entre las funciones del Servicio Marítimo Nacional no se encuentra la de manejar un muelle. Dicha administración supone una capacidad profesional y legal que sólo el concesionario, la empresa Alireza Mobil Terminals, S.A., posee por derecho de adjudicación efectuado por la ARI.

Como quiera que nuestro propósito es determinar si efectivamente, la seguridad interna del Estado debe ser mantenida a toda costa y por encima del orden jurídico vigente, es obligación de este despacho citar parte del articulado de la mencionada **Resolución de Gabinete 34 de 2000**.

El aparte de ‘consideraciones’ inicia con el texto a continuación:

“El Consejo de Gabinete:

CONSIDERANDO:

Que los principios que inspiran nuestra Constitución Política en su preámbulo, consagran como propósitos supremos el fortalecimiento de la Nación, el aseguramiento de la libertad, la democracia y la estabilidad institucional, exaltando la dignidad humana, la justicia social, el bienestar general y la integración regional.

....

Que en aras de acatar el mandato constitucional, frente a los retos que impone el nuevo milenio, habida cuenta de las grandes responsabilidades que conlleva la inserción de nuestro país en el nuevo ordenamiento económico mundial, la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento, modernización y protección del Canal de Panamá y sus actividades conexas, así como el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, se requiere de un plan organizado que garantice el cabal cumplimiento de sus obligaciones adquiridas.

....

RESUELVE:

Artículo primero: adoptar, como Política de Estado en materia de Seguridad nacional, el documento denominado Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad, cuyo texto es el siguiente:

1. Nuevos retos y oportunidades....
2. El **Concepto de Seguridad Integral**: para asumir la plenitud de las responsabilidades propias de los distintos ámbitos de seguridad, la República de Panamá ha adoptado el concepto de la Seguridad Integral, con el propósito de subrayar su carácter multidimensional, diferenciado, armónico, democrático y multilateral.

....

Su **carácter diferenciado** responde a la necesidad de salvaguardar y fortalecer la capacidad del sistema democrático panameño de resolver y procesar cualquier nivel de crisis política interna, al marcar una clara diferencia entre las amenazas que apuntan contra los intereses vitales de la nación, que generalmente son externas, y las amenazas derivadas de la conflictividad social y política de la sociedad, que como máximo pueden alterar el orden público.

Por esta diferenciación de los ámbitos de competencia y por la naturaleza y características de los recursos destinados por el ordenamiento jurídico para prevenir y contrarrestar estas últimas amenazas se desea subrayar el carácter civil de la Protección Ciudadana Democrática. Al mismo tiempo se desea subrayar que el país no se remilitarizará para asegurar la dimensión externa de la Seguridad Panameña.

....

3. La **Doctrina de Seguridad Humana**: el marco conceptual y filosófico de la Seguridad Integral de la República de Panamá es la Doctrina de Seguridad Humana tal como la concibe el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como componente del desarrollo humano sostenible.

La adopción de la Doctrina de Seguridad Humana, coloca a la persona y a las comunidades de base, con sus correspondientes oportunidades e inalienables derechos, como el punto de referencia inequívoco de la responsabilidad y finalidad de la Seguridad Integral.

Ella apunta, por lo tanto, a la creación de condiciones jurídicas, culturales y políticas para que este patrimonio no sea vulnerado ni sacrificado y para que la seguridad del territorio y del Estado se constituyan en un medio para proteger los intereses y satisfacer las necesidades de la población.

4. Los **Objetivos** de la **Seguridad Integral**:

....

4.6 Fortalecer la soberanía y la seguridad de nuestro país en el marco de la nueva realidad internacional caracterizada por la internacionalización y apertura de las economías nacionales y el fortalecimiento de los procesos de integración subregionales de frente a la transnacionalización del crimen organizado.

....

5. Los Principios de la **Seguridad Integral**:

5.1 Cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico interno, salvaguardar la integridad del territorio nacional y la jurisdicción, preservar y proteger la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, así como garantizar el derecho al aprovechamiento sostenible de todos los recursos naturales que se encuentren dentro de la jurisdicción panameña.

....

7. El **Desarrollo de la Institucionalidad Democrática**: es el ámbito de la Seguridad Integral de la República de Panamá con el cual Panamá subraya el significado que en materia de Seguridad Integral le atribuye a la legitimidad democrática de los Órganos del Estado; a la eficacia y transparencia del sistema judicial; a la lucha contra la corrupción y al fortalecimiento de la gobernabilidad institucional; a la preservación de la independencia de los medios de comunicación social y al favorecimiento de una conducta social que incentive a los ciudadanos a asumir plenamente sus responsabilidades.

En este ámbito de atribuciones y responsabilidades, Panamá se propone hacer más efectiva su gestión de Gobierno, mediante:

....

7.4 El fortalecimiento de las actitudes e instrumentos cívicos y la aplicación de las normas nacionales e internacionales que favorecen la transparencia de los actos públicos, sancionan los conflictos de intereses y las prácticas de nepotismo, acentúan la lucha contra la corrupción en todas sus manifestaciones y alientan la cooperación en su persecución internacional.

....

8. **La Protección Ciudadana Democrática:** es el ámbito de la Seguridad Integral en donde el Gobierno Nacional hace uso de sus competencias, facultades, recursos y obligaciones constitucionales y legales para:

....

8.2 Disponer, de acuerdo con la Constitución y las leyes, de los servicios de policía necesario para conservar el orden público y proteger la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.

....

9. **La Seguridad Panameña:** de carácter fundamentalmente preventivo, es el ámbito de la Seguridad Integral de la República de Panamá, en donde la/el Presidenta/e de la República hace uso de sus prerrogativas, competencias, facultades, recursos y obligaciones constitucionales y legales, con la colaboración de los Ministros correspondientes y la colaboración del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional para:

....

9.9 Ante previsión fundada de una amenaza de agresión externa, organizar temporalmente, en virtud de la Ley, los servicios especiales de policía necesarios para la protección de las fronteras y espacios jurisdiccionales de la República de acuerdo con el artículo 305 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Nota: A continuación citamos el artículo 305 que se encuentra en el título XII 'Fuerza Pública' de la Constitución:

"Artículo 305: La República de Panamá no tendrá ejército.

Todos los panameños están obligados a tomar las armas para defender la independencia nacional y la integridad territorial del Estado.

Para la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos, la Ley organizará

los servicios especiales de policía necesarios, con mando y escalafón separados.

Ante amenaza de agresión externa podrán organizarse temporalmente, en virtud de la Ley, los servicios especiales de policía para la protección de las fronteras y espacios jurisdiccionales de la República.

El Presidente de la República es el jefe de todos los servicios establecidos en el presente título; y éstos, como agentes de la autoridad, estarán subordinados al poder civil; por tanto, acatarán las órdenes que emitan las autoridades nacionales, provinciales o municipales en el ejercicio de sus funciones legales."

....

14. Políticas frente a las Amenazas a la Seguridad Integral:

....

14.6 En el caso de amenazas a la neutralidad y al funcionamiento seguro, interrumpido y eficiente del Canal de Panamá, tales amenazas se podrán enfrentar, entre otros instrumentos, por medio de acuerdos internacionales, preferiblemente multilaterales, que podrán concentrarse y reglamentarse, de conformidad con la Constitución y las Leyes de la República de Panamá, en las siguientes materias:

14.6.1. Entrenamiento y capacitación de los distintos servicios de la Fuerza Pública panameña destinados a prepararla para prevenir y contrarrestar amenazas o agresiones contra el Canal de Panamá, que deberán ser de duración breve y despliegue limitado de acuerdo con sus propósitos docentes y de evaluación, cuya frecuencia sea compatible con la prohibición del estacionamiento de fuerzas militares extranjeras en el territorio nacional y regulados y fiscalizados por el Ministerio de Gobierno y Justicia y el Ministerio de Relaciones Exteriores;

....

14.8 Tales acuerdos internacionales, de conformidad con el ordenamiento jurídico panameño, deberán respetar y ajustarse a las siguientes condiciones y orientaciones:

....

14.8.2 Que debe observarse –en el ámbito de interpretación de los intereses de la seguridad y la defensa nacionales de cada país- el respeto escrupuloso de las prioridades de cada nación y el principio de no intervención en sus asuntos internos;

....

14.8.4 Que no involucren a Panamá en los intereses y objetivos unilaterales de seguridad y defensa de otro país;

....
15. El carácter Preventivo y Cooperativo de la Seguridad Integral de la República de Panamá:

15.1 El **carácter cooperativo** tiene su fundamento en:

....
15.1.3 El régimen de neutralidad permanente del Canal de Panamá, por cuanto *su mantenimiento es importante para el comercio y la seguridad de la República de Panamá, para la paz y seguridad internacionales y para los intereses del comercio mundial;*

....
15.2 El **carácter preventivo** tiene su fundamento en la disposición de la República de Panamá en poner énfasis en:

....
15.2.2 El fomento de la confianza y el recurso a la negociación entre actores involucrados en diferendos y conflictos que puedan afectar la seguridad panameña.

....

Artículo segundo: Esta Resolución será de estricto cumplimiento para todas las instituciones estatales.

Artículo tercero: Esta Resolución comenzará a regir a partir de su publicación.”

De lo apuntado es importante resaltar lo siguiente:

- **El país no se remilitarizará para asegurar la dimensión externa de la Seguridad Panameña;**
- La adopción de la **Doctrina de Seguridad Humana** como punto de referencia inequívoco de la responsabilidad y finalidad de la Seguridad Integral, lo que supone la creación de condiciones jurídicas, culturales y políticas para que este patrimonio no sea vulnerado ni sacrificado y para que la seguridad del territorio y del Estado se constituyan en un medio para proteger los intereses y satisfacer las necesidades de la población ;
- La aplicación de las normas nacionales e internacionales que favorecen la **transparencia de los actos públicos** para fomentar el desarrollo de la institucionalidad democrática;
- En pos de la **protección ciudadana democrática** el Gobierno Nacional hace uso de sus competencias, facultades, recursos y obligaciones constitucionales y legales para disponer, de acuerdo con la Constitución y las leyes, de los servicios de policía necesarios para conservar el orden público y proteger la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo su jurisdicción;

- La Seguridad Panameña es de carácter fundamentalmente **preventivo** por lo cual sólo se podrán organizar **temporalmente**, en virtud de la Ley, los servicios especiales de policía;
- El Canal de Panamá tiene un régimen de neutralidad permanente, por cuanto su mantenimiento es importante para el comercio y la seguridad de la República de Panamá, para la paz y seguridad internacionales y para los intereses del comercio mundial.

Por todo lo antes comentado y subrayado, este despacho reitera su posición al afirmar que es la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá la única entidad en poder de custodiar, aprovechar y administrar los Bienes Revertidos.

Por considerarla apta para las funciones de manejo y administración del Muelle 3 de Rodman, la ARI dio en concesión dicho bien revertido (hoy día conocido como Puerto Vasco Núñez de Balboa) a la empresa Alireza Mobil Terminals, S.A.

Este contrato de concesión debe ser respetado en su totalidad con la cooperación **temporal y preventiva** de los servicios de la Fuerza Pública, en este caso, del Servicio Marítimo Nacional, con el claro propósito de conservar el orden público y proteger la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo la jurisdicción del Gobierno Nacional.

Cualquier modificación de los principios previamente enunciados que resulten en obstáculo al objetivo resaltado, podrá ser interpretado como una falta a lo consagrado en la Constitución y las leyes vigentes.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/aai/hf.