

Panamá, 21 de marzo de 2002.

Ingeniero

ALFREDO ARIAS GRIMALDO

Administrador General de la
Autoridad de la Región Interoceánica.

E. S. D.

Señor Administrador General:

Nos referimos a Nota No.ARI-AG-DAL-250-02 fechada 13 de marzo de 2002, en la cual nos expone problemática relativa a la inscripción de bienes revertidos por la Autoridad del Canal de Panamá a su favor, que incluyó bienes bajo la administración de la Autoridad de la Región Interoceánica, razón por lo que ésta entidad quiere devolver al Estado a través de Economía y Finanzas parte de estos bienes.

Lo medular en la presente Consulta es definir si a la luz de las normas que rigen las actividades de la Autoridad de la Región Interoceánica estos bienes deben devolverse al Estado vía Ministerio de Economía y Finanzas, para que éste proceda a su criterio a devolver el dominio y la administración de los mismos a la Autoridad de la Región Interoceánica, o debe hacerse la devolución directamente a la Autoridad de la Región Interoceánica, tal como anteriormente constaba en el Registro Público?

En primer lugar, esbozaremos algunas consideraciones generales en torno al tema de los bienes aledaños al Canal de Panamá y que la legislación ha denominado “bienes revertidos”, por el carácter de ocupación que mantuvieron desde la época de la construcción del Canal hasta 1999, cuando revirtieron en su totalidad a la administración del gobierno de la República de Panamá, por motivo de la firma del Tratado del Canal de Panamá el 7 de septiembre de 1977.

En efecto, el Tratado del Canal de 1977 y los Acuerdos para la Ejecución de los Artículos III y IV del mismo, hacen referencia al derecho de propiedad de la República de Panamá como soberano territorial en múltiples artículos; como por ejemplo, el Acuerdo para la Ejecución del Artículo III del Tratado en su artículo III, "Uso de Tierras y Aguas", numeral 1 "Áreas para el Funcionamiento del Canal", numeral 2 "Áreas para viviendas", numeral 3 "Servicios e Instalaciones Auxiliares", numeral 4 "Fondeaderos"; en su artículo IV, "Otros Usos de Tierras Mediante Licencias"; artículo VI, "Régimen de Coordinación Civil para las Áreas de Viviendas"; artículo X, "Telecomunicaciones". Por su parte, el Acuerdo para la Ejecución del Artículo IV del Tratado del Canal, expresamente reconoce la soberanía de la República de Panamá, en sus artículos V, "Banderas", VI, "Jurisdicción Criminal", y IX, "Telecomunicaciones".

Con el propósito de resguardar y conservar estas tierras se han dictado múltiples disposiciones, dirigidas a precisar que los bienes ocupados por la administración estadounidense son bienes que pasan a dominio de la Nación, es decir, dominio público como consecuencia de la firma del Tratado sujetos consecuentemente a las directrices del gobierno nacional, como ha sido la Ley No.66 de 19 de septiembre de 1978, "Por la cual se crea la Autoridad del Canal de Panamá"¹; Ley 17 de 28 de agosto de 1979, "Por la cual se declaran de dominio público, todos los bienes que reviertan a la República de Panamá, como resultado del Tratado del Canal de Panamá de 1977 y sus acuerdos conexos"²; Ley 23 de 21 de julio de 1980, "Por la cual se excluye del dominio público un área de terreno"³; Ley 44 de 31 de octubre de 1980⁴; Ley 19 de 29 de septiembre de 1983⁵; Ley No.1 de 14 de enero de 1991, "Por la cual se adoptan medidas urgentes con respecto a bienes revertidos del Área del Canal"⁶; Ley reglamentada por Decreto de Gabinete No.17 de 22 de abril de 1992⁷; y. Decreto Ejecutivo No.27 de 23 de marzo de 1995⁸.

Todas las normas enunciadas coinciden en disponer que los bienes revertidos a la República de Panamá, por motivo del Tratado

¹ Publicada en Gaceta Oficial No.18.669 de 22 de septiembre de 1978.

² Publicada en Gaceta Oficial No.18.914 de 21 de septiembre de 1979.

³ Publicada en Gaceta Oficial No. 19.121 de 28 de julio de 1980.

⁴ Publicada en Gaceta Oficial No.19.197 de 14 de noviembre de 1980.

⁵ Publicada en gaceta Oficial No.19.914 de 7 de octubre de 1983.

⁶ Publicada en Gaceta Oficial No.21707 de 18 de enero de 1991.

⁷ Publicado en Gaceta Oficial No.22.024 de 29 de abril de 1992.

⁸ Publicado en Gaceta Oficial No.22.764 de 18 de abril de 1995.

de 1977, pasan a dominio de la Nación, o dominio público y por tanto sometidos a régimen administrativo en cuanto a su conservación y explotación. Sin embargo, todas estas disposiciones han quedado sin vigencia de acuerdo a la Ley 5 de 1993 que crea la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá y adopta medidas sobre los Bienes Revertidos. Esta Ley ha sido modificada y adicionada mediante Ley No. 7 de 1995, la cual deroga todas las leyes anteriormente mencionadas, excepto la Ley 1ª, a la que sólo deroga parcialmente, pues deja vigente algunas de sus normas, y en ellas queda claro que el Estado es el titular de los bienes revertidos, otorgándole facultades **privativas** de administración, custodia, arrendamiento, concesión o venta a LA AUTORIDAD DE LA REGIÓN INTEROCEÁNICA, conforme al Plan General de uso, conservación y desarrollo del área del Canal.

De acuerdo a esta Ley los bienes revertidos, lo constituyen 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). (Ver, Artículo 2, numeral 2 de la Ley 5 de 1993)

Con el objeto de cumplir sus fines, esta Ley crea dentro del Registro Público la sección de la Región Interoceánica, en la cual deben inscribirse todos los bienes revertidos a la República por disposición del Tratado del Canal. Dicha sección tiene una reglamentación especial aprobada por el Organismo Ejecutivo, y se inscriben en ella, los siguientes documentos:

1. Los documentos que contienen la descripción de la ubicación, cabida medidas y linderos de los bienes revertidos.
2. Los títulos de dominio sobre los bienes a que se refiere el acápite anterior, adquiridos por entidades públicas o por particulares.
3. Los títulos en que se constituyan, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes a que se refieren los acápites anteriores.
4. Los actos y contratos que expida LA AUTORIDAD, mediante los cuales se constituyan derechos de cualquier naturaleza a favor de particulares sobre los Bienes Revertidos y los gravámenes, restricciones, condiciones o limitaciones al ejercicio de tales derechos.
5. Los títulos de propiedad sobre edificios que construyan personas particulares o entidades públicas, cuya edificación

hubiera sido autorizada previamente por LA AUTORIDAD, requisito sin el cual estos títulos carecerán de valor jurídico.

Lo anterior presupone un control eficiente sobre los bienes revertidos a la República de Panamá para así coadyuvar en su incorporación gradual al desarrollo integral de la Nación.

Ahora bien, en el caso manejado no se especifica la formalidad que revistió la inscripción de tales bienes de parte de la Autoridad del Canal, hecho importante porque de ello depende el trámite que debe seguirse, conforme si fue a través de Resolución Protocolizada, Oficio de Autoridad o mediante Escritura Pública.

De otro lado, no puede desatenderse que de acuerdo a las leyes enunciadas estos bienes con la reversión del Canal a manos de la administración del gobierno panameño, pasan a formar parte de los bienes que son de dominio de la Nación por disposición legal, hecho que los hace bienes nacionales a la luz de la legislación fiscal, cuyo artículo 3, los tiene definidos de la siguiente manera:

“Artículo 3. Son bienes nacionales, además de los que pertenecen al Estado y de los de uso público, según los enumera la Constitución en sus artículos 208 y 209, todos los existentes en el territorio de la República que no pertenezcan a los Municipios, a las entidades autónomas o semi-autónomas ni sean individual o colectivamente de propiedad particular”.

En tal sentido, la facultad con la que cuenta el Estado, específicamente el Organo Ejecutivo, para constituir de forma originaria fincas inmuebles e inscribirlas en el Registro Público y para adjudicar o asignar la propiedad o administración de las mismas a personas de derecho público o privado, deriva del artículo 8 del Código Fiscal, el cual señala que la administración de los bienes nacionales corresponde al Ministerio de Hacienda y Tesoro*, este texto específicamente dispone:

“ARTÍCULO 8. La administración de los bienes nacionales corresponde al Ministerio de Hacienda Y Tesoro. Los destinados al uso, o a la prestación de un servicio público serán administrados por el Ministerio o entidad correspondiente, de conformidad con las reglas

* Hoy, Ministerio de Economía y Finanzas, creado mediante Ley 97 de 1998. Gaceta Oficial No.23.698 de 23 de diciembre de 1998.

normativas y de fiscalización que establezca el Órgano Ejecutivo.

Cada Ministerio, entidad descentralizada y empresa estatal mantendrá un inventario actualizado de los bienes muebles e inmuebles de su propiedad o bajo su administración e informará cualquier cambio al Ministerio de Hacienda y Tesoro.

El Ministerio de Hacienda y Tesoro mantendrá un registro de todos los bienes muebles o inmuebles de propiedad de las entidades estatales, incluyendo los de los Municipios.

La Contraloría General de la República ejercerá sobre los bienes nacionales la atribución fiscalizadora que le es privativa de conformidad con la Constitución y las leyes.

PARÁGRAFO. Las entidades públicas tendrán un término de nueve (9) meses para completar el referido inventario y remitir copia del mismo al Ministerio de Hacienda y Tesoro, a partir de la vigencia de este Decreto”

Frente a toda la normativa expuesta, no puede soslayarse, que el tratamiento que se dispensa a los bienes revertidos difiere del resto de los bienes destinados al uso o dominio público por disposición de la Ley, ya que la administración de los mismos pertenece a una institución determinada, es decir, la Autoridad de la Región Interoceánica y que para mejor administración de estos bienes, se ha creado una sección especial dentro del Registro Público, como ya se ha dicho en donde se inscriben sólo títulos de dominio de bienes revertidos.

Dentro de este contexto de ideas, vale decir que de conformidad al artículo 6 de la Ley 1 de 14 de enero 1991, la disposición de bienes revertidos que se haga a favor de entidades autónomas, deberá ser aprobada por el Consejo de Gabinete. Disposición que literalmente dice:

“ARTÍCULO 6. La disposición de bienes revertidos que se haga a favor de alguna dependencia del Estado o de sus entidades autónomas o semiautónomas, deberá ser aprobada por el Consejo de Gabinete y la adjudicación respectiva se hará a título gratuito u oneroso, según corresponda, en cualquiera de las formas previstas por la presente Ley.

Puede inferirse que la disposición de bienes revertidos en poder de la Autoridad del Canal de Panamá debe realizarse a favor de la Autoridad de la Región Interoceánica y ser aprobada por el Consejo de Gabinete como lo dispone la Ley. En cualquier caso las autoridades correspondientes deben coordinar la manera de devolver el bien a su estado original, en cumplimiento de los trámites exigidos por las normas legales vigentes.

Consideramos que por tratarse de bienes revertidos sujetos por su propia naturaleza a un régimen legislativo especial y en atención al papel que juegan dichos bienes dentro de la economía nacional, lo recomendable sería coordinar la devolución o transmisión de los bienes inscritos erróneamente, de la manera más expedita posible dado que lo contrario puede entorpecer y colocar en incertidumbre negociaciones, planes y proyectos que sobre los mismos ya se hayan adelantado.

Sería conveniente, no obstante, que se verificase el mapa catastral de las áreas territoriales que revirtieron producto del Tratado del Canal de 1997, elaborado por el Instituto Tommy Guardia y la Dirección General de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas, con el propósito de precisar los bienes que pertenecen a una u otra institución y que en el futuro no se repitan estas situaciones que resultan inconvenientes para la buena marcha de la Administración.

En espera de haber dado respuesta a lo solicitado me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.