

Panamá, 6 de agosto de 1999.

Doctor
Tomás Sosa Morales
Director Ejecutivo
Comisión de Alto Nivel para la
Restauración y Puesta en Valor del
Conjunto Monumental Histórico del
Casco Antiguo de la Ciudad
E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:

En respuesta a su Nota No.0274-PAN/98/012 de fecha 29 de junio de este año, en la que solicita le ilustremos ¿si es válido o no, que alguien pueda construir sobre el mar y contra las murallas en el área histórica¿, tengo a bien expresar lo siguiente.

El tema de la Consulta ha sido objeto de diversos pronunciamientos de esta Procuraduría, entre los cuales podemos citar la Circular No.DPA-001/97, fechada 3 de marzo de 1997, y las Consultas: C-153 de 17 de junio de 1996, la C-284 de fecha 14 de octubre de 1998, y la C-5 de 8 de enero de 1999, en la que hacemos un detallado estudio jurídico de las normas relativas a la materia. No obstante lo indicado, comprendemos la importante motivación de su Consulta y por ello procedemos a puntualizar las consideraciones esbozadas a ese 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¿.

El valor que posee el Conjunto Histórico Monumental Casco Antiguo de la Ciudad, debe ser comprendido a la luz de los distintos parámetros o ámbitos que lo enmarcan. Así, debe considerarse 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.

El sentido multidimensional en el que se comprende el Conjunto Histórico Monumental del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, nos permite interpretar los razonamientos en que se fundamenta la preservación del conjunto de estructuras físicas, que en él se ubican y que indudablemente representan un gran valor histórico para el país.

Los hechos que enmarcan la interrogante planteada en su Consulta, nos conducen a la determinación del valor que tienen los títulos de propiedad aún existentes (inscritos en el Registro Público) sobre fincas ubicadas en el Casco Viejo, que al tenor de la Constitución Política de 1941 serían cancelados, y por tanto reivindicaría el Estado su propiedad. En otras palabras, nos ha solicitado que nos pronunciemos sobre el reconocimiento del derecho que reclaman los tenedores de títulos de propiedad que

recaen sobre fincas ubicadas en el área del Casco Viejo que de acuerdo con la Constitución de 1941 fueron cancelados, pasando el Estado a detentar su propiedad.

A nivel del Texto Constitucional encontramos el artículo 255, que dice lo siguiente:

Artículo 255: ¿Pertenece 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 destacado es nuestro)

En el orden legal, se ha desarrollado la norma constitucional citada, en el artículo 116 del Código Fiscal, de la siguiente manera:

Artículo 116: ¿Son inajudicables las siguientes tierras baldías:

...

3. Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares. ¿ (Lo destacado es nuestro)

Existe como vemos, imposibilidad constitucional y legal para la apropiación privada de las playas, sus riberas, aguas marinas lacustres y fluviales; y esto se explica en cuanto las normas citadas le otorgan a los mismos, la calidad de bienes públicos y por consiguiente, éstos adquieren la característica común a esa especie de bienes, de prestar un libre aprovechamiento y disposición.

La situación descrita, evidentemente contrastaría con el derecho de propiedad avalado por los respectivos títulos inscritos al que usted hace referencia, que recae sobre fincas cubiertas por el mar, o sea, áreas de playas o sus riberas, ubicadas en el Casco Antiguo de la ciudad en razón precisamente de su connotación privada, pues sobre ellas, existe un título de propiedad.

Ahora bien, la Procuraduría de la Administración como le expresamos, ha pronunciado su criterio en relación con la concurrencia de los títulos de propiedad sobre las fincas que a la fecha se encuentran cubiertas por el mar, o las que se ubican en las riberas de éste y que datan de fechas anteriores al año 1941. En este sentido, hemos expresado en nuestra Circular No. DPA-001/97, de fecha 3 de marzo de 1997, que:

¿Si bien al inicio de la República se le reconocieron a los particulares derechos de propiedad sobre playas, riberas de playas y fondos de mar, desde la promulgación de la Constitución de 1941 la nuda propiedad de estos bienes revirtió al Estado, manteniéndose el dominio útil en manos de los particulares por un período de veinte (20) años, luego de transcurridos los cuales todo derecho de carácter privado sobre ellos se extinguió. Desde el año 1961, las playas, riberas de playas y, por extensión aguas marítimas, lacustres y fluviales, así como los puertos y esteros son bienes plenamente afectos al dominio público. ¿

La disposición constitucional 147 del Texto Fundamental de 1941 ordenó que revirtiera al Estado la nuda propiedad, es decir, la plena propiedad de las aguas marítimas,

lacustres y fluviales; las playas y riberas de las mismas (entre otros bienes) sobre las cuales existieran derechos de propiedad privados para esa fecha (1941), transcurrido el término de veinte (20) años, entiéndase el año 1961.

En consecuencia a lo ordenado en el artículo 147 de la Constitución de 1941, se produjo de pleno derecho, a juicio de esta Procuraduría en el año 1961 la extinción de los títulos de propiedad en referencia y por tanto ha desaparecido el derecho privado de dominio, y por tanto, subsiste el dominio público, que lógicamente tiene como titular al Estado.

Con respecto al tema de las murallas que rodean el Conjunto Histórico Monumental del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, en efecto, compartimos lo afirmado en su Consulta, pues esas estructuras de igual manera que las edificaciones, monumentos, plazas, y las ¿construcciones homogéneas conservados íntegros o en ruinas¿ son parte de dicho Conjunto y como ¿constituyen testimonio del pasado de la Nación Panameña¿ (Ver artículo 2, Ley 91 de 1976), deben preservarse, cumpliendo con lo ordenado por la legislación positiva, véase Ley 2 de 1920, Decreto 537 de 1954 y Ley 91 de 1976.

A criterio de esta Procuraduría, debe ponderarse el cumplimiento de las normas constitucionales y legales examinadas, y en conclusión, consideramos imposible cualquier construcción que contravenga las normas examinadas, así mismo, resulta ilegal cualquier construcción que destruya, modifique o varíe las estructuras del Conjunto Monumental Histórico, que incluye sus murallas.

Atentamente,

Linette Landau
Procuradora de la Administración
(Suplente)

LL/07/cch.