

Panamá, 9 de agosto de 1999.

Doctor
Nicolás Ardito Barletta
Administrador General de la
Autoridad de la Región Interoceánica.
E. S. D.

Señor Administrador General:

En respuesta a su Consulta contenida en la Nota ARI-AG-AC-396-99 de 19 de abril de este año, le expreso las siguientes consideraciones.

Se ha consultado a esta Procuraduría ¿las facultades legales que puedan tener tanto la Autoridad Marítima, como la Dirección de Aeronáutica Civil, para recibir directamente, es decir, sin la intermediación de la Autoridad de la Región Interoceánica, Bienes Revertidos tales como puertos, sean estos marítimos o aéreos, o instalaciones cuyo uso esté relacionado de forma directa con ellos¿.

La solicitud que formula se dirige de acuerdo al texto de su Nota a determinar ¿si es la Autoridad de la Región Interoceánica la que debe recibir en primera instancia los bienes que revierten y luego proceder a la asignación de los mismos a la institución que corresponda, por la materia específica de que trata el funcionamiento u operación de éstos¿.

La evaluación de los hechos planteados en su Consulta, nos conduce a exponer nuestra opinión fundamentada en un aspecto central. Pasemos a verlo:

Creación de las Entidades

Mediante la Ley 5 de 1993, modificada por la Ley 7 de 1995, se creó la Autoridad de la Región Interoceánica, la cual tiene como objetivo primordial ¿ejercer en forma privativa la custodia, aprovechamiento y administración de los Bienes Revertidos, con arreglo al Plan General y a los planes parciales que se aprueben en el futuro para la mejor utilización de los mismos, en coordinación con los organismos competentes del Estado, a fin de que los Bienes Revertidos sean incorporados gradualmente al desarrollo integral de la Nación¿ (Confrontar Artículo 3).

En el año 1993, mediante el Acto Legislativo No.1 de 27 de diciembre de ese mismo año se introdujo una reforma a la Constitución Política, adicionándose el Título XIV denominado ¿El Canal de Panamá¿. En el artículo 310 del Texto Constitucional fue creada la Autoridad del Canal de Panamá como institución pública autónoma a la que le ¿corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable... ¿

De la relación de normas jurídicas de orden constitucional y legal anteriormente citada, se desprende la supremacía de la Autoridad del Canal de Panamá como persona jurídica de Derecho Público frente a la Autoridad de la Región Interoceánica, por haber sido creada e instituida en la Constitución Política de la República, mientras que esta última nace de una ley formal (Ley 5 de 1993, modificada por la Ley 7 de 1995), tal y como lo ordena el artículo 12 de la Constitución Política.

Si llevamos la situación planteada a una estricta labor interpretativa, debemos reconocer que la Autoridad del Canal de Panamá, que como hemos visto confluye en la función de ¿administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento¿ con la Autoridad de la Región Interoceánica a quien de igual forma le corresponde la ¿custodia, aprovechamiento y administración de los Bienes Revertidos¿, tiene preeminencia por tener rango constitucional y por consiguiente sus normas, prevalecen sobre cualquier otra de inferior jerarquía.

Una vez insertos en el tema de la hermeneútica legal, sobreviene en este análisis otra consideración en ese sentido, y es aquella que se desprende del texto del artículo 134, de la Ley 19 de 1997, en el que se desata cualquier conflicto de interpretación que exista o pueda existir entre la legislación de la Autoridad del Canal de Panamá y cualquier otra, cuando expresa que ¿la Ley Orgánica de la Autoridad y sus reglamentos tendrán prelación.¿

Artículo 134: ¿Cuando exista conflicto entre lo estipulado en esta Ley o en los reglamentos que en desarrollo a ella se dicten, y cualquier ley, norma legal o reglamentaria o contrato-ley de concesión o de otra índole en que sea parte o tenga interés el Estado, directamente o a través de alguna de sus entidades o empresas, distinta de la Autoridad, sea de carácter general o especial, nacional o municipal, la Ley Orgánica de la Autoridad y sus reglamentos tendrán prelación.¿

Puede concluirse de la norma anterior, que la intención del legislador fue eliminar los conflictos de interpretación que pudieran sobrevenir entre las disposiciones de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá y otras normas jurídicas, bien sean estas contradictorias o similares, pero colateral a esto, tenemos que la existencia de esta norma en la Ley 19 de 11 de junio de 1997, la ubica en relación de preferencia con respecto a la Ley Orgánica de la Autoridad de la Región Interoceánica, es decir a la Ley 5 de 25 de febrero de 1993, modificada por la Ley 7 de 7 de marzo de 1995, pues estas últimas son anteriores, y en materia de interpretación priva la posterior, de acuerdo con el artículo 14, numeral 2 del Código Civil.

Nuestra Conclusión

La materia tratada en su Consulta eminentemente conlleva un examen cuya competencia escapa del ámbito de la Procuraduría de la Administración, y que por disposición del artículo 98, numeral 11 del Código Judicial se encuentra atribuida a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; quien mediante un proceso contencioso administrativo de interpretación, podrá definir el conflicto de interpretación legal si aún subsiste.

No obstante lo anterior, es oportuno y conveniente expresar que de los razonamientos fácticos planteados en la Consulta, así como el documento adjunto a ella, titulado

¿TRASPASO DE INMUEBLES Y MEJORAS A LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ (Confrontar página 8) se desprende la necesidad de que se levante un inventario detallado y preciso de los bienes que aún se encuentran por revertir al Estado panameño, entendiendo por tales aquellos pertenecientes a la Comisión del Canal de Panamá, los afectos a las bases militares norteamericanas y cualquier otro que se encuentre sujeto a ser traspasado al 31 de diciembre de 1999, por parte del Gobierno de los Estados Unidos.

Para los efectos de ese inventario, estimamos conveniente la participación de la Autoridad de la Región Interoceánica, de la Autoridad del Canal de Panamá, de la Comisión del Canal de Panamá, de la Contraloría General de la República, del Ministerio de Economía y Finanzas, así como de cualquier otra autoridad nacional o de los Estados Unidos, competente para ese propósito.

El inventario en referencia, debe ser concluido antes del 31 de diciembre, con el propósito de que las autoridades panameñas cuenten con la información necesaria en relación con los bienes revertidos y esto facilite, tanto su administración, como su conservación y disposición si a ello hubiere lugar.

Con aprecio y consideración,

Atentamente,

Linette A. Landau
Procuradora de la Administración
(Suplente)

LAL/7/hf.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿