

Panamá, 27 de noviembre de 2001.

Señor

Adrián Aviles Pineda

Alcalde del Municipio de Montijo
Montijo-Provincia de Veraguas

Señor Alcalde Municipal:

Con agrado le brindo mi parecer jurídico a su Consulta Administrativa del 11 de septiembre de 2001, identificada en la Nota 770, en donde básicamente se quiere saber si las personas privadas o públicas tienen derecho de usar libremente las riberas¹ de los ríos.

Los hechos

En su consulta se hace una descripción de los hechos relacionados con la duda jurídica de su Despacho. De esta descripción resaltan los siguientes acontecimientos:

1. Existen tierras ribereñas que a pesar de tener el carácter de inadjudicables, han sido transferidas por algunas autoridades nacionales a personas de derecho privado.
2. Estas tierras se encuentran adyacentes a la ribera (dentro de diez metros a partir de la línea de agua) y sobre ellas confluyen múltiples acciones públicas.
3. Por encontrarse adyacente al mar en el Municipio de Montijo, específicamente en el puerto de Montijo, el Servicio Marítimo Nacional (en lo sucesivo el SMN) tiene instalado un puesto de vigilancia portuaria y marina.
4. Este puesto de vigilancia se encuentra en las riberas del río San Pedro.
5. Por solicitud de la comunidad y de las autoridades de Montijo, el SMN ha instalado dos puestos de vigilancia.
6. El primero ha existido desde hace ya algún tiempo y recientemente se ha instalado un segundo puesto.

¹ Para los efectos del presente dictamen se adoptará la palabra ribera en el sentido de ser una faja de tierra que está al lado de un río. Es decir, el terreno que se riega con el agua de un río.

7. Este segundo punto de guardia portuaria, se encuentra al lado del primero, en terrenos que aparentemente invaden la propiedad de uno de los vecinos del área: el señor Maximino Val Fernández.
8. Esta segunda instalación además podría producir un obstáculo a la libre circulación de las personas que quisieran ir hacia la ribera del río, o dar la vuelta al puerto, en sus vehículos.
9. Ambas instalaciones consisten en dos carros, usados por los funcionarios del SMN en sus labores administrativas.
10. Los vecinos del lugar no parecen estar muy conscientes de la necesidad de que estos puestos de vigilancia se encuentren apostados en el puerto de Montijo, aunque a no dudar, parece ser necesario que se incremente la vigilancia en este sector, pues son muchas las investigaciones y diligencias realizadas tendientes a evitar el trasiego de drogas provenientes de embarcaciones dedicadas a actividades ilícitas.
11. La dificultad está en que el segundo puesto de vigilancia hace que se achique el área disponible en el puerto de Montijo, amen de afectar los derechos de propiedad de uno de los vecinos del lugar, del señor Maximino Val Fernández.

La Consulta específica.

Específicamente se pregunta lo siguiente:

1. *"¿Cuál es el **límite de la servidumbre de los ríos**?"*
2. *Pueden las autoridades del Municipio de Montijo o las autoridades estatales **disponer de la servidumbre de los ríos**?"*
3. *¿Cuál debe ser el trámite para que se pueda **usar de las tierras privadas en las riberas de los ríos**?"*
4. *¿Hasta **dónde** llega el decreto de **propiedad de la persona que tiene terrenos que limitan con los ríos**?"*
5. *¿Cuál es la **autoridad encargada de la delimitación de esas servidumbres**?"* (La negrita es de la Procuraduría de la Administración)

En términos concretos se nos pregunta ¿hasta dónde llegan los derechos de propiedad privada en relación con la servidumbre pública de las riberas de los ríos, y qué autoridad tiene competencia para regular y disponer de esta área de dominio público?

Opinión de la Procuraduría de la Administración.

Para dar respuesta a sus dudas, tocaremos los temas de la regulación del dominio público y de la forma de disposición de las riberas de los ríos. Para ello nos permitiremos enunciar las normas jurídicas que regulan la materia.

Normativa aplicable:

A nivel de la Constitución Nacional encontramos el artículo 255, que dice lo siguiente:

“Artículo 255: “Pertencen 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 ámbito legal, el Código Agrario, en su artículo 27, establece que **son tierras Estatales**, no sujetas a Reforma Agraria, las siguientes:

1. Las tierras comprendidas en las áreas urbanas conforme a las disposiciones vigentes;
2. Las extensiones terrestres que a juicio de los organismos oficiales competentes se requirieron para el desarrollo de la industria nacional o de los centros poblados existentes o que se proyectara crear;
3. Las zonas de reserva forestal, conforme a los dispuesto poner el capítulo 3 del Título XV de este Código;
4. Las zonas que fueran declaradas de valor histórico o turístico;
5. Las reservas para tribus indígenas que señala el párrafo siguiente de este artículo;
6. Las costas marinas que el Órgano Ejecutivo declare que pueden ser utilizadas para dar protección y facilidades a la navegación, o que pueden dedicarse a la construcción de ciudades, o muelles o muelles;
7. Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de doscientos metros de anchura adentro de la costa, en tierra firme;
8. Las islas marinas, con excepción de las porciones de ellas poseídas u ocupadas por las personas que tengan derechos a su adjudicación en propiedad a título gratuito u oneroso, con arreglo a las disposiciones de este código;
9. Las cabeceras y **riberas de los ríos** navegables, por embarcaciones mayores de diez (10) toneladas **brutas hasta una línea trazada a diez (10) metros de la línea de las aguas y paralela a ésta;**
10. Las cabeceras y **riberas de los ríos** o riachuelos navegables siguiera a trechos por embarcaciones menores de diez (10) toneladas brutas hasta una **línea trazada a cinco (5) metros de las aguas y paralela a ésta.**

Igualmente 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 **inadjudicables** las siguientes tierras baldías:

...

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

Por su parte, nuestro Código Civil sobre bienes de dominio público señala:

“Artículo 329. Son bienes de dominio público:

1. Los destinados al uso publico, como los caminos, canales, **ríos**, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, **las riberas**; playas, radas y otros análogos;
2. Los que pertenecen privativamente al estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras no se otorgue su concesión:
3. el aire". (Lo destacado es nuestro)

En ese mismo orden de ideas, tenemos que el artículo 331 del mismo Código Civil, dispone que los bienes de los Municipios se dividen en bienes de uso público y bienes patrimoniales. Así tenemos que son bienes de uso público, en los municipios, los caminos vecinales, las plazas, calles, puentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general costeadas por los mismos Municipios. Las aceras hacen parte de las Calles. (Cfr. Art. 333 del Código Civil)

En cuanto a las disposiciones reglamentarias, en el Decreto 55 de 13 de junio de 1973, por el cual se reglamentan las servidumbres en materia de aguas, en los artículos 41 y 44 se establece que:

"Artículo 41 . Se entiende por márgenes, las zonas laterales que lindan con los límites externos de la línea de ribera, y están sujetos, en una zona de tres metros, a servidumbre de uso público en interés general al de la navegación, la flotación, la pesca y el salvamento"

"Artículo 44. El ancho del camino de sirga será de tres metros si se destina a peatones y de ocho metros si se destina a tracción animales o mercancías".

La Circular No.DPA-001/97, de fecha 3 de marzo de 1997.

La Procuraduría de la Administración 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 aguas de río o marinas, o las que se ubican en las riberas de ríos y mar 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 vienes 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."

Definiciones

Por la importancia que tiene para esta Consulta, nos permitimos reproducir, dos definiciones que sobre el dominio público, nos ofrecen dos juristas nacionales. Veamos:

“El Doctor Dulio Arroyo, ha definido al dominio público como aquellos que teniendo por titular a un ente público, a una persona de Derecho Público, están destinados de una manera a una función pública, a la utilidad pública, y se encuentran sometidos a un régimen especial de Derecho Público. La presente definición muestra con elevada claridad que se erige sobre tres aspectos: la titularidad del bien, el destino y el régimen jurídico aplicable, los cuales merecen de inmediato una atención. Así, y respecto al primer punto, el dominio público debe pertenecer al Estado o a una entidad derivada y representativa del mismo; sobre el segundo aspecto, dichos bienes pueden estar destinados a un uso público, un servicio público y también a una función pública o utilidad pública, o al fomento de la riqueza nacional o defensa del territorio como dispone nuestro ordenamiento civil”. (FUENTES MONTENEGRO, Luis. El Dominio Público en Panamá. Revista Panameña de Derecho, Año I, Número I, 1993, página.12).

Interpretación del derecho aplicable.

Antecedentes.

En el artículo 147 de la Constitución Política de 1941 se 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), y concedió un término de veinte (20) años, hasta el año 1961 para revalidar esos derechos.

En consecuencia a lo ordenado en el artículo 147 de la Constitución de 1941, se produjo pleno derecho, a juicio de esta Procuraduría, en el año 1961 la extinción de los títulos de propiedad en referencia y por tanto, desapareció el derecho privado de dominio. Ahora bien, si el señor Maximino Val Fernández tiene una propiedad que pudiera estar constituida sobre bienes de dominio público, podría ser susceptible de impugnación.

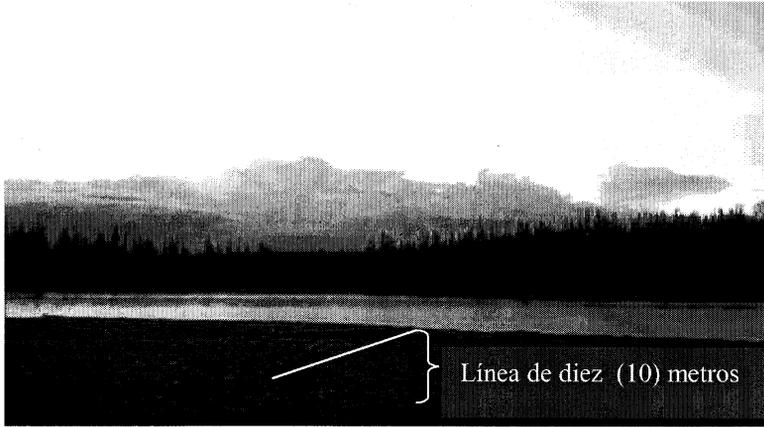
Existe como vemos, imposibilidad constitucional y legal para la apropiación privada de las playas, sus riberas, aguas marinas lacustres y fluviales; y esto se explica en cuanto a las normas citadas le otorgan a los mismos, la calidad de bienes públicos y por consiguiente, éstos adquieren la característica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

¿De cuánto es la línea de servidumbre en los ríos?

De lo establecido en el Código Agrario y su reglamentación, se puede deducir que la línea de servidumbre es de tres (3) metros, pero ella habrá que incluirla dentro de los diez (10) metros de que la línea de agua hasta la tierra firme, ello si el río es navegable por barcos de más de diez (10) toneladas brutas.

Y si el barco es de menos de diez (10) toneladas, la anchura sería de cinco (5) metros. Es decir que la servidumbre de tres (3) metros se incluiría dentro de los cinco (5) de la línea de protección de dominio público de la costa o ribera de los ríos.

Lo anteriormente expresado se puede plantear gráficamente de la siguiente manera.



¿Qué es el dominio público?

La idea predominante en la descripción de lo que debe entenderse por dominio público, es aquella de origen francés, que con precisión expone ANDRÉ De LAUBADERE, citado por Libardo Rodríguez; en el sentido de que dominio público es "el conjunto de bienes de la colectividad pública y establecimientos públicos que están, ya sea puestos a disposición directa del público usuario, con tal que este caso esté, por naturaleza o por situación especial, adaptado exclusivamente o esencialmente al fin particular de esos servicios" (De Laubadere, André., *Traite de droit administratif*, Tomo II)

La doctrina y jurisprudencia moderna aceptan la tesis de que las entidades autónomas como sería el caso del Municipio, puedan ejercer derechos sobre bienes demaniales. En la actual organización del Estado, ésta se caracteriza por la descentralización de las actividades, por medio de las diversas entidades con personalidad jurídica propia, capaces de poseer bienes destinados al dominio público. Sobre esto el autor colombiano Libardo Rodríguez Rodríguez, cita el ejemplo de una entidad descentralizada dedicada a la recreación social, que compre un terreno y lo dedique a parque público. Teniendo esta entidad una personalidad y patrimonio propio parece evidente y lógico que dicho parque sea de dominio público y no de la nación" (Rodríguez Rodríguez, Libardo., *Op cit*, página 186)

La calificación del destino público, es sin embargo relativa, pues, por una parte, existen bienes de uso público para los cuales se dirá que la afectación al uso público es de hecho y, no obstante, su utilización puede ser privada por decisión de la Autoridad competente. Es el caso de las concesiones sobre playas y riberas de mar, cuyo carácter de uso público resulta en principio de la misma práctica, pueden convertirse en bienes de uso privado, en virtud de una concesión pública. Es igualmente el caso de los puertos o muelles, quienes pueden tener un uso privado, pero como excepción a la regla general, de afectación.

En todo y en el mejor de los casos, en que los bienes afectados por destinación al dominio público, pueda tener un uso privado; se requiere, según la disposición constitucional (el artículo 255), expresa reglamentación legal, cimentada sobre el bienestar social y el interés público. Además, la concesión privada es una figura de excepción al régimen ordinario de uso y disposición de este tipo especial de bienes. Por ello, toda interpretación al ordenamiento jurídico que permite tal posibilidad, debe ser interpretada de forma restrictiva y con sumo celo del interés público general. Ello según el aforismo latino: *Exceptio est strictissimae interpretacionis*. Es decir, la excepción es de interpretación muy restrictiva.

¿Cuál es el título que autoriza al Estado a intervenir, a regular, a limitar los usos en la ribera de los ríos?

Desde nuestra perspectiva no cabe duda que la titularidad del Estado sobre estas áreas (riberas de mar y ríos), según se desprende el artículo 255 de la Constitución Política; es total y no interesa si la zona adyacente a la costa es o no adjudicable a los particulares.

Por esta razón la cuestión planteada se resuelve afirmado que: lo que legitima al Estado para limitar, regular e intervenir en el uso de las zonas adyacente a la costa o ribera de los ríos y el mar, **es el propio título del Estado de ser propietario de los bienes públicos**. Y es que se puede defender el dominio público si no se limita los usos de las zonas adyacentes. Esto significa que es importante que el Estado asegure tanto la integridad física y las características de la zona terrestre ribereña, como garantizar su accesibilidad; y para ello es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios.

Se entiende mejor esta afirmación teniendo claro que, en la lógica de la consagración del dominio público ribereño se dejan ver tres (3) tipos de limitaciones sobre la propiedad privada colindante, a saber:

1. La obligación de protección,
2. La servidumbre de tránsito, y
3. La servidumbre de acceso a la ribera.

Por esta razón las vías de acceso, aceras, caminos, puertos, calles y avenidas que se construyan en las riberas deben ser consideradas como de utilidad pública, o sea, de uso público; por lo que pueden utilizarse por todos los habitantes de la República de Panamá. No se puede coartar la libertad de tránsito, a la cual sólo puede establecerse las limitaciones a través de una Ley o Reglamento, no debe limitarse el acceso a las riberas, ya que las mismas constituyen bienes de dominio público y las vías que conduzcan a ellas son consideradas por la legislación vigente como de utilidad pública, por lo cual no se puede restringir el uso, goce y disfrute de los mismos, siempre que sean con legítimo y honesto derecho.

Respecto a este tema de la limitación a la propiedad privada colindante, afirma la Procuración del Tesoro de Argentina que:

"Los bienes del dominio público deben estar destinados al uso general, siendo justamente esta vinculación o afectación al interés público la que le otorga el carácter de tales, dando lugar al especial régimen que le es aplicable y diferenciándolos de aquellos otros que componen el dominio privado de los particulares y aún del dominio privado del propio Estado" (Dictamen 213/85,y Dictamen 1/96)

La legitimidad de los títulos sobre la Finca 173, Tomo 40, Folio 460, sección de la propiedad de Veraguas a nombre del señor Maximino Val Fernández.

En lo atinente a la legitimidad de los títulos sobre la Finca 173, Tomo 40, Folio 460, sección de la propiedad de Veraguas a nombre del señor Maximino Val Fernández, ubicadas en el puerto de Montijo, aunque estuviera ubicada sobre terrenos de dominio público; se deberá suponer su validez, pues se presumen ajustados a derecho, y si cualquier persona quisiera hacer que dichos bienes reviertan al Estado, deberá interponer los recursos y acciones judiciales necesarios y conducentes, dado que no es posible desconocer en sede administrativa los títulos de propiedad, pues en estricto derecho dejar sin efecto un título de dominio predial sólo es posible mediante un proceso judicial de cancelación de la inscripción registral, a través de los tribunales civiles ordinarios.

Lo anteriormente anotado es fundamental porque, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el acto administrativo que reconoce derechos subjetivos a favor de un particular no puede ser revocado de oficio por la autoridad o funcionario que lo dictó, es decir, este tipo de actos son irrevocables.

Sobre el particular, la Sala Tercera expresó en Sentencia de 28 de Agosto de 1997, lo que a continuación transcribimos:

"La Sala considera que esta actuación por parte del Gerente General del Banco Hipotecario Nacional es violatorio al (sic) principio de irrevocabilidad y de certeza jurídica de que gozan todos los actos jurídicos administrativos. Esto es, que a prima facie constituyen una clara y manifiesta violación al consagrado principio de irrevocabilidad de los actos administrativos que prohíbe a la administración revocar sus propios actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo a favor de los particulares, hasta tanto la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, se pronuncie acerca de su legalidad o ilegalidad."

¿Cómo hacer que el SMN pueda usar las orillas del río San Pedro?

Una alternativa para permitir que el SMN pueda cumplir con su labor de custodiar y salvaguardar la seguridad del puerto de Montijo sería permitir, por medio de una concesión administrativa, o un permiso especial, dicho uso.

Ciertamente, se puede afirmar que una legislación tan restrictiva que hace inadjudicables los terrenos ribereños, se enmarca en una tendencia que sin duda fue bien recibida por la doctrina y la jurisprudencia de hace cincuenta años y que tiene su revisión y actualización en los contratos de concesión administrativa.

En otras palabras, el asegurar que se mantenga una buena y efectiva vigilancia y custodia de las actividades portuarias, impone una posición más flexible en la aplicación de las normas relacionadas con el dominio público. Lo que podría equivaler a un permiso otorgado por el Ministerio de Economía y Finanzas, a favor del SMN con el objeto de que este organismo cumpla con su principal tarea de guardar que no se cometan actos delictivos en el puerto de Montijo.

Respuestas concretas.

Por todo lo antedicho, concretamente le contesto sus interrogantes de la siguiente manera.

1. El límite de la servidumbre de los ríos, como el río San Pedro que es navegable; es de diez (10) metros contados desde la línea de agua a tierra firme.
2. Las autoridades del Municipio de Montijo no pueden libremente disponer del área de servidumbre ribereña, para ello se debe contar con las autorizaciones de la Autoridad Marítima Nacional, y el Ministerio de Economía y Finanzas.
3. El trámite básicamente es el de solicitar una autorización a las autoridades mencionadas (la AMN y el MEF). Si fuera el caso que el señor Maximino Val Fernández quisiera usar esta área de servidumbre, o tal vez una empresa privada u otra persona priva, se requiere que se permita el uso de la servidumbre ribereña por medio de un contrato de concesión administrativa.
4. Las personas privadas al no ser dueñas de la ribera de los ríos, no pueden disponer libremente del acceso al río. Por esta razón no se puede decir que exista algún trámite concreto para que se pueda usar, sin autorización legal y administrativa, de las tierras privadas en las riberas de los ríos. Ahora bien, si se trata de tierras privadas cercanas o aledañas a terrenos costeros o ribereños, la persona o la entidad pública que quiera usar dichas tierras privadas, deberá llegar a un contrato o acuerdo a fin de contar con el consentimiento del legítimo dueño de esas tierras. Otra opción, sería si se trata de que una entidad pública necesite realizar una obra o servicio público, se pida al Ministerio de Economía y Finanzas, la expropiación de esas tierras privadas; con la debida indemnización al dueño.
5. La propiedad de la persona que tiene terrenos que limitan con los ríos llega hasta diez (10) metros antes de la orilla del río.
6. Las autoridades encargada de la delimitación de esas servidumbres son tanto el Ministerio de Economía y Finanzas como la Autoridad Marítima Nacional.

Conclusión.

Ninguna autoridad puede ni debe dar la propiedad de terrenos o bienes inadjudicables y de ocurrir, podría interponerse las acciones pertinentes a fin de que se reviertan al dominio estatal, aunque en el presente caso, la solución jurídica que se dé, debe tener en cuenta el respeto de la estabilidad de los actos de la administración, y títulos de propiedad del señor Maximino Val Fernández. Además de respetarse la garantía de la seguridad jurídica. La presunción de legalidad, de los títulos de propiedad exige que el SMN cumpla con las medidas de preservación y seguridad del buen uso del puerto de Montijo.

Ahora bien, no dudamos que el Servicio Marítimo Nacional tenga plenamente justificada su presencia en el puerto de Montijo, por medio de esos dos carros casa; sin embargo, lo que faltaría por hacer es negociar con el señor Maximino Val Fernández, a fin de que permita el uso de la tierra que ocupa el segundo carro caso, pues todo parece indicar que se encuentra en parte (dos metros y diez pulgada) en su propiedad.

Si el señor Maximino Val Fernández, no deseara arrendar esa área, se deberá reubicar el carro casa, pues las Autoridades Públicas debemos respetar el derecho de propiedad privada.

Más importante aún resultan los efectos de la permanencia de estos carros casa en el lugar, pues al parecer el terreno portuario y de circulación de buses y automóviles, se ha quedado pequeño, y por eso es que molesta que se le reste espacio para las actividades comerciales y de recreación en el Puerto. Por esta razón sería recomendable que se piense en una mejor y más racional utilización de los escasos terrenos cercanos a tal importante puerto. En este sentido podría ser una alternativa el que se instale de manera permanente un puesto de vigilancia portuaria, a cargo del SMN, pero de dos plantas y con ello ahorrar espacio. Esto ya que se sabe que el puerto y el área costera de Montijo está siendo usado como lugar de trasiego de estupefacientes.

El área de servidumbre ribereña no puede ser propiedad de ninguna persona privada y a ella se debe permitir el libre accesos a todos los que quieran hacer uso de esos bienes públicos. En este sentido si necesitara mayor información jurídica nos ponemos a su disposición, al igual que le recomendamos que se haga asesorar en el tema técnico del uso de la servidumbre ribereña, de las Autoridades del Departamentos de Aguas de la Dirección de Recursos Naturales del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, los cuales son expertos en esta importante materia técnica.

Con la pretensión de poder colaborar con usted, dentro de nuestro marco funcional y legal, quedamos de usted, muy atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.