

Panamá, 31 de diciembre de 1997.

Señor  
**Ernesto Martínez Álvarez**  
Alcalde del Distrito de Montijo.  
Montijo, Provincia de Veragua.

Señor Alcalde:

Con sumo agrado damos contestación a consulta elevada por su persona a este Despacho, en relación con el cobro de derecho de construcción a los propietarios de residencias en áreas próximas a las playas.

Esta inquietud según nos manifiesta obedece, al hecho de que cientos de personas están construyendo en estas áreas, sin beneficio alguno para el Municipio de Montijo, el cual tiene en su Régimen Impositivo un impuesto de construcción.

En primer lugar, debemos indicar que nuestra Constitución Nacional, en el artículo 255, cataloga a las playas y riberas de las mismas como bienes de dominio público, los cuales tal como se externó en Consulta N°.120 de 27 de junio de 1994, revisten las siguientes características:

1. **Inalienabilidad:** Se refiere a que el bien no puede ser enajenado, por lo que no es susceptible de permuta compraventa o cualquier otro acto jurídico de disposición como lo es la donación. Los bienes de dominio público no pueden ser enajenados ni total ni parcialmente.

2. *Imprescriptibilidad:* Ello quiere decir que respecto de los bienes afectados al dominio público, por ser su único titular el Estado, no opera el fenómeno jurídico de la prescripción a que se refiere nuestro Código Civil en los artículos 1694 y 1645.

3. *Inembargabilidad:* Significa que no pueden ser retenidos, depositados, ni embargados dichos bienes a fin de que respondan por el cumplimiento de una deuda u obligación pública o privada.

En este orden, cabe mencionar que nuestra legislación civil preceptúa con respecto a los bienes de dominio público, lo siguiente:

“ARTÍCULO 329. Son bienes de dominio público:

1. Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construídos 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 las riquezas nacionales, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras no se otorgue su concesión;

3. El aire.”

Los bienes de dominio público, son aquellos que teniendo como titular a un ente público o, a una persona de Derecho Público, están destinados de una manera directa a una función pública, a la utilidad pública, y se encuentran sometidos a un régimen especial de derecho público. (véase: Lic. Dulio Arroyo, en Anuario de Derecho N°.1, pág.39 y 40.).

Así, en nuestro ordenamiento jurídico los bienes de dominio público pueden estar destinados a: uso público, servicio público, al fomento de la

riqueza nacional y a la defensa del territorio nacional verificándose una concepción amplia respecto de como se puede utilizar esta modalidad de bienes del Estado.

No obstante, es conveniente dejar claro, que aunque los bienes de dominio público están fuera del comercio, el Estado puede otorgar dichos bienes en concesión administrativa.

Dentro de esta temática, es imprescindible conocer los conceptos de playas y riberas, contenidas en nuestra legislación, la Ley N°.42 de 2 de mayo de 1974, "Por la cual se crea la Autoridad Portuaria Nacional", en su artículo 25 numerales 2 y 3, define ambos conceptos de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 25. Para los efectos de la presente Ley se establecen las siguientes definiciones:

.....2

a. Se entiende por playa, la faja de terreno comprendida entre la línea de bajas y altas mareas; y,

3a. Se entiende por ribera de mar, la faja de terreno comprendida entre la línea de alta marea y una línea paralela a distancia de diez (10) metros, hacia tierra firme."

Según lo transcrito, las playas y riberas de mar son fajas de terrenos delimitadas por las líneas de bajas y altas mareas y una distancia de diez (10) metros hacia tierra firme. Tal como hemos señalado anteriormente, las playas y riberas de mar, pertenecen al Estado y son de uso público, por lo tanto, no pueden ser objeto de apropiación privada. (Cfr. Artíc. 255 Constitución Nacional). Mas, es bueno aclarar que tales bienes pueden ser concedidos, como sostuvimos antes, pero dichas concesiones deben responder a lo normado en el artículo 116 del Código Fiscal y también lo dispuesto en el Código Agrario, artículo 27.

De todo lo que antecede, podemos afirmar que las playas y riberas de mar deben satisfacer necesidades de la colectividad, de allí pues, que los

terrenos inundados por las altas mareas sean o no manglares, no pueden ser adjudicados a los particulares, a no ser que medie una concesión administrativa otorgada por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, hasta por una faja de 200 metros.

Ya en criterio vertido por este Despacho a su persona, a través de C-23 fechado 28 de enero de 1997, tuvimos a bien hacerle algunas anotaciones respecto de este tema. En relación con la aludida Nota, reiteramos lo vertido en ella, sobretodo sus dos últimos párrafos que aluden a la autoridad que tiene el Alcalde de Distrito como autoridad superior en el mismo. Asimismo, recomendamos que coordine con el Gobernador y Vice -Gobernador de la Provincia, además de otras autoridades, como Reforma Agraria, el hecho de que se otorguen derechos en estas fajas de terrenos, los cuales por disposición legal no deben ser adjudicadas a particulares, salvo que así lo disponga la Ley.

En la última parte de su Consulta hace referencia a que el Municipio que usted representa, en su Régimen Impositivo, consagra un impuesto de construcción.

A este respecto, debe tener presente que la Ley 106 de 1973, tal como quedó modificada por la Ley 52 de 1984, sobre Régimen Municipal, dispone en su artículo 17, numerales 7 y 9, que el Consejo Municipal cuenta con la atribución de disponer de los bienes y derechos del Municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales; así como la de reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares y lotes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones y demás terrenos municipales. Por su parte el numeral 11 del mismo artículo establece que es facultad de los Consejos autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales.

Sobre el particular, el artículo 3 del Código Fiscal, define como bienes nacionales, los pertenecientes al Estado y los de uso público, y los existentes dentro del territorio de la República que no pertenezcan a los Municipios, a las entidades autónomas o semiautónomas ni sean individual o colectivamente de propiedad particular. En este sentido, el Registro

*Público, tiene debidamente inscrito los bienes que pertenecen al Municipio, a las entidades autónomas o semiautónomas y los que pertenecen a los particulares y todos los que no se encuentren en esas categorías, o sea los restantes, pertenecen al Estado. Cuando las tierras que forman parte del territorio nacional no se encuentran inscritas a nombre de otras personas de derecho público o de particulares, únicamente el Estado, por disposición constitucional y legal y sin intervención de otras personas, puede enajenarlas o concederlas.*

*De lo anterior puede colegirse fácilmente, que los Municipios sólo tienen facultad para disponer de los bienes que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de la circunscripción distrital, no así de aquellos bienes que por disposición legal pertenecen al Estado.*

*Por eso, cuando se menciona el impuesto de construcción en el Régimen Impositivo de un Distrito, esto va en desarrollo de lo estipulado en el artículo 75, numeral 21 que se refiere a las edificaciones y reedificaciones, lo cual quiere decir que el Municipio está facultado para gravar aquellas construcciones que se realicen en bienes municipales dentro de su Distrito, no en bienes Estatales; debido a que en estos últimos casos, corresponde al Estado dictar las medidas correspondientes.*

*Por lo tanto, si existen Municipios que están cobrando derecho de construcción en áreas de playas y riberas de mar, esto es ilegal pues a todas luces contraviene la Ley, al tratarse dichas áreas de bienes pertenecientes al Estado correspondiéndole a éste disponer el destino de tales fajas de terreno.*

*Para finalizar deseamos reiterar que las playas y riberas de las mismas, sólo pueden darse en concesión por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, el cual está facultado para otorgar las concesiones sobre el uso de las playas, tal como lo establece la Ley 35 de 29 de enero de 1963 modificada por la Ley 20 de 1985. De manera que cualesquiera mejoras, rellenos u otras construcciones que se lleven a cabo en tales terrenos, quedarán libre de costos a favor del Estado al finalizar las mismas.*

*En espera de haber absuelto, su interesante consulta, me suscribo,  
atentamente,*

*Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.*

*AMdeF/16/hf.*