

, 21 de marzo de 1994.

Arquitecta
NEIRA F. DE PEREZ
Directora General
Dirección General de Catastro
Ministerio de Hacienda y Tesoro
E. S. D.

Señora Directora:

Damos contestación a su atenta Nota N°501-01-166 de 3 de febrero de 1994, recibida en nuestro Despacho el 9 de febrero, en la cual nos consulta sobre el siguiente aspecto:

"...ante el supuesto de que se presente una solicitud de arrendamiento (concesión) de una isla (baldo nacional) ubicada dentro del perímetro del Parque Nacional de Portobelo; o una concesión de albinas (tierras para la cría de camarones) dentro del perímetro del Parque Nacional de Sarigua, ¿a cuál institución compete celebrar dicho contrato de arrendamiento, previo cumplimiento de los estudios y requisitos que señala la Ley?"

Conviene, antes de entrar a dilucidar sobre la situación jurídica por usted planteada precisar que, la concesión es el acto por el cual la Administración otorga el uso y disposición de algún servicio público o el derecho a la explotación de algún bien inmueble a tercera persona que ejercerá dicha atribución en nombre del Estado.

Para el tratadista José Roberto Dromi en su obra "Derecho Administrativo" manifiesta a pp. 249 y 250, que la concesión:

"Es el acto por el que la Administración, en virtud de las atribuciones derivadas del ordenamiento positivo, confiere a una persona un derecho o un poder que antes no tenía. La concesión otorga así un status jurídico, una condición jurídica, un nuevo derecho.

La característica esencial del acto administrativo de concesión radica en la circunstancia de ser un acto eminentemente creador de derechos, pero sin que la Administración transfiera o transmita nada; es un acto potestativo, sin que limite sus atribuciones, ni su patrimonio...

Por otra parte, el acto de concesión, a diferencia del permiso, crea un derecho subjetivo perfecto, patrimonial, a favor de la persona a cuyo nombre aparece otorgado el acto. En cambio, el derecho que se otorga en el permiso es a título precario. La precariedad es rasgo propio del permiso ajeno a la concesión. Además, difieren permiso y concesión por el fin que motiva su otorgamiento. El permiso se otorga en interés privado de la persona que lo obtiene, en tanto que la concesión se otorga preferentemente en interés general."

Realizadas estas consideraciones, pasaremos a absolver sus interrogantes, de la siguiente manera:

LA CONCESION DE UNA ISLA:

Nuestra Constitución Nacional establece en materia de concesiones, que las mismas se inspirarán en el bienestar social y el interés público. Dicha norma constitucional, literalmente dice:

"ARTICULO 256: Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización del agua, de medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y el interés público."

En cuanto a la situación jurídica de las islas ubicadas en el territorio nacional, el Código Fiscal y el Código Civil contienen normas reguladoras de tales tierras. En efecto, el artículo 116 del Código Fiscal, dispone en el numeral 4º:

"ARTICULO 116: Son inadjudicables las siguientes tierras baldías:

1º ...

2º ...

3º ...

4º Las islas marítimas, con excepción de las porciones de ellas poseídas u ocupadas por las personas que tengan

derecho a su adjudicación en propiedad a título gratuito u oneroso, con arreglo a las disposiciones de ese Título."

Por su parte el Código Civil, establece en el Libro II "De los Bienes y de su Dominio, Posesión, Uso y Goce", en el Capítulo II del "Derecho de Adhesión respecto a los Bienes Inmuebles", específicamente, en los artículos 383 y 385, que:

"ARTICULO 383: Las islas que se forman en los mares adyacentes a las costas de Panamá y en los ríos navegables o flotables pertenecen al Estado."

"ARTICULO 385: Las islas que por sucesiva acumulación de arrastres superiores se van formando en los ríos, pertenecen a los dueños de las márgenes u orillas más cercanas a cada una, o a las de ambas márgenes, si la isla se hallare en medio del río dividiéndose entonces longitudinalmente por mitad. Si una sola isla así formada distase de una margen más que de otra, será por completo dueño de ella el de la margen más cercana."

De los artículos reproducidos se infiere que existe una distinción entre una isla que forme parte de los mares y los ríos navegables y flotables, de aquellas que se formen por la acumulación del arrastre por el cauce del río; las primeras pertenecen al Estado mientras que las segundas son de propiedad de los dueños de los márgenes u orillas.

Al establecerse en el artículo 17 de la Ley N°91 de 12 de diciembre de 1976, las atribuciones del Instituto Panameño de Turismo y de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables sobre la "promoción, conservación, manejo y uso del Parque" debe entenderse que tales actividades se realizan en atención a la naturaleza de las funciones que se le han encomendado por disposición legal y reglamentaria a dichas instituciones. En efecto, el Instituto Panameño de Turismo se encarga de incrementar el turismo en el país tanto de los visitantes extranjeros como de los nacionales (véase Decreto Ley N°22 de 15 de septiembre de 1960 "Por la cual se crea el Instituto Panameño de Turismo"), en tanto, que el Instituto de Recursos Naturales Renovables debe velar por el estado de los recursos naturales en nuestro país, así el artículo 2 de la Ley 21 de 16 de diciembre de 1986, por la cual se crea el Instituto Nacional de Recursos Renovables, establece:

"ARTICULO 2: El Instituto tendrá como objetivo la definición, planificación, organización, coordinación, regulación y fomento de las políticas y acciones de aprovechamiento, conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables del país. En particular lo relativo a la conservación, manejo, aprovechamiento, enriquecimiento y desarrollo de las aguas, suelos, flora y fauna silvestre, bosques, parques nacionales, reservas equivalentes y las cuencas hidrográficas en el territorio nacional, en forma consistente con los planes nacionales de desarrollo." (El subrayado es nuestro).

Así mismo, la Ley 21 de 1986 establece una serie de funciones y facultades del INRENARE, de entre las cuales destacamos: Es la autoridad rectora en el desarrollo, aprovechamiento, manejo y conservación de los recursos naturales renovables (numeral 1); orientar y dirigir las acciones de conservación y mejoramiento del ambiente natural (numeral 2); decidir en base a estudios, la creación, desarrollo, aprovechamiento, enriquecimiento, y manejo de bosques de protección... u otras categorías de manejo para áreas silvestres (numeral 9); establecer reglamentaciones para el buen desarrollo, aprovechamiento, enriquecimiento y conservación los recursos naturales renovables (numeral 11); regular, controlar y otorgar las concesiones o permisos necesarias para la comercialización de especies de la flora y fauna silvestre amenazadas o en peligro de extinción (numeral 13).

Tal como se puede observar, la Ley 21 de 1986, le concede amplias atribuciones al INRENARE sobre el aprovechamiento, conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables del territorio nacional.

En cuanto a las concesiones el artículo 6 de la Ley 21, literalmente preceptúa:

"ARTICULO 6: Las concesiones para el uso de los recursos naturales renovables, que son patrimonio del Estado, serán otorgadas por el Instituto de conformidad con el reglamento que elabore la Dirección General y apruebe la Junta Directiva, en desarrollo de las normas jurídicas vigentes.

Dicho reglamento requerirá la aprobación del Organó Ejecutivo,

solicitada por conducto del Ministerio de Planificación y Política Económica.

En el caso de las concesiones relacionadas con el uso de los recursos naturales forestales, éstas serán otorgadas exclusivamente por el Instituto."

De las normas legales reproducidas se infiere que el Instituto de Recursos Naturales Renovables es la entidad encargada de velar el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales en la flora y fauna de nuestro país, por lo que consideramos que es a dicha institución a quien le compete la celebración de contratos de concesión de islas en el Parque Nacional de Portobelo.

LA CONCESION DE ALBINAS:

El Código Fiscal, al referirse a los terrenos inadjudicables especifica que entre ellos están "Las albinas, o sean los terrenos bajos en donde se produce la sal marina" (numeral 9 del artículo 116 C.F.).

Mediante la Ley N°35 de 29 de enero de 1963 por la cual se reglamenta el artículo 209, ordinal 1° de la Constitución de 1946 (actualmente art. 255), reformada por la Ley 20 de 30 de diciembre de 1985, se dispone en cuanto al mar territorial y las aguas lacustres y fluviales; las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros, que:

"ARTICULO 5: El artículo 1° de la Ley 35 de 29 de enero de 1963, quedará así:

'Artículo 1°: Autorízase al Ministerio de Hacienda y Tesoro para que mediante contratos celebrados con personas naturales o jurídicas, le permita la ocupación de playas para uso especial, cuando se trate de la construcción, instalación o establecimiento de las siguientes actividades:

1. Criaderos de mariscos, salinas y otras obras relacionadas con actividades que redunden en beneficio público.

2. Para balnearios, rampas, piscinas, cooperativas y otras obras destinadas a fines deportivos o de atracción turística.

Parágrafo: Los Contratos a que se refiere este artículo, serán firmados solamente por el Ministerio de Hacienda

y Tesoro, y refrendados por la
Contraloría General de la República."
 (El subrayado es nuestro).

Tal como se colige, de la norma reproducida, es atribución del Ministerio de Hacienda y Tesoro la celebración de contratos para la utilización de nuestras playas en actividades recreativas o comerciales. En el caso de que la concesión sea de más de 25 mil metros cuadrados, se debe contar con el concepto favorable del Consejo de Gabinete (véase artículo 8 de la Ley 20 de 1985).

Sin embargo, por tratarse la Ley del INRENARE, de un cuerpo jurídico posterior y especialísimo en materia de recursos naturales renovables, y al disponerse en el artículo 5 del Decreto Ejecutivo N°72 de 2 de octubre de 1984 que los terrenos del Parque Nacional de Sarigua serán administrados por dicha entidad gubernamental, aspecto este que comprende el otorgar las concesiones.

CONCLUSION:

Al existir en nuestro país un ente especializado en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y en la conservación, manejo y aprovechamiento de los parques nacionales: El Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, es por lo que estimamos que es a esta institución a quien le compete realizar el arrendamiento de una isla en el Parque Nacional de Portobelo o la concesión de albinas en el Parque Nacional de Sarigua, actividades que deberán ejecutarse de acuerdo al bienestar social y al interés público, tal como lo tiene previsto nuestra Constitución.

Con nuestra consideración y respeto, quedamos de usted,

LICDO. DONATILO BALLESTEROS S.
 Procurador de la Administración.

8/nder.