

C-No.284

Panamá, 14 de octubre de 1998.

Honorable Representante

ADRIAN AVILES P.

Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Montijo

Montijo, Provincia de Veraguas.

E. S. D.

Señor Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Montijo:

A través de la presente, damos gustosamente respuesta a la consulta elevada mediante Nota No.082 fechada 25 de agosto de 1998, recibida por este Despacho el día 11 de septiembre del mismo año. Dicha consulta dice lo siguiente:

“En que (sic) situación se encuentra el Lote de Terreno, ubicado en la Comunidad de Puerto Mutis, del Corregimiento de Montijo.

Este Honorable Concejo tiene entendido que donde llega la marea hasta 200 metros es inadjudicable.”

En primer lugar, debo indicarle que cualquier información relativa al status o situación del globo de terreno ubicado en la comunidad de Puerto Mutis, del Corregimiento de Montijo debe ser solicitada directamente a la Dirección Provincial del Registro Público de la Provincia de Veraguas, previa indicaciones de los datos que permitan identificar con precisión la finca respecto de la cual se requiere la información, es decir, el Tomo, Folio, Asiento, Ficha etc.

Para resolver la interrogante planteada, relacionada con la adjudicación de terrenos colindantes con riberas de las playas, es necesario citar la parte pertinente del artículo 255 de la Constitución Política, el que preceptúa lo siguiente:

“ARTICULO 155: Pertenecen al Estado y son de uso públicos y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

1.- El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, **las playas y riberas de las misma** y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todo estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujeto a la reglamentación que establezca la Ley.” (El subrayado es de la Procuraduría de la Administración).

Tal como puede apreciarse, el precepto transcrito, claramente señala que las playas y sus riberas, además de pertenecer al Estado son bienes de uso público, es decir, que son bienes de aprovechamiento libre y común de la población en general. Se trata, además, de bienes que por su propia naturaleza no pueden ser objeto de ningún tipo de acto de apropiación privada, no obstante, sí pueden ser objeto de concesión por parte del Estado. Así lo reconoció el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 10 de octubre de 1997, en cuya parte medular expresa:

“La segunda infracción recae sobre el artículo 255 de la Constitución Nacional el cual enumera los bienes que pertenecen al Estado, estable que los mismos son de uso público por lo cual no pueden ser objeto de apropiación privada, entre los cuales se mencionan en su numeral 1º El 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. Dicho numeral finaliza señalando que todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.

No observa la Corte violación alguna a esta norma por cuanto no se está dando en propiedad la ribera de playa y fondo marinos objeto de la resolución impugnada, isno en concesión. En este mismo orden de ideas, dicha concesión está debidamente reglamentada por las leyes mencionadas. No procede, pues, dicho cargo.” (Registro Judicial octubre 1997, pág. 167)

Cabe anotar, que la reglamentación a la cual se refiere el Fallo transcrito está constituida por la Ley No.35 del 29 de enero de 1963, modificada por la Ley No.36 de 1995, cuyos artículos 16 y 17 modifican y adicionan el artículo 1 de la Ley 35, ésta faculta al Ministerio de Hacienda y Tesoro para tramitar las solicitudes de concesión para el uso de las playas. En el artículo 1-A de la misma excerta se establece una multa equivalente a cinco veces el valor del área ocupada (sin que en ningún caso sea inferior a cinco mil balboas), a las personas que ocupen o utilicen las playas, riberas y fondos del mar, sin la autorización expresa del Ministerio de Hacienda y Tesoro, o de la Autoridad Portuaria Nacional (ahora, Autoridad Marítima de Panamá), o sin la formalización del contrato de concesión, además de la demolición de las obras que se hubieren construido.

El citado artículo 255 de la Constitución Política, en lo que se refiere a las playas y riberas de las mismas, está desarrollado por el ordinal 3° del artículo 116 del Código Fiscal, consagrado en el Capítulo II del Título IV, relativo a **“las tierras no Adjudicables o Condicionalmente Adjudicables”**. Dicho precepto, que fue modificado por el artículo 7° del Decreto de Gabinete No.66 del 23 de febrero de 1990, expresa lo siguiente:

Artículo 116. Son inadjudicables las siguientes tierras baldías:

1....

2....

3. Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares.”

Como puede verse, la disposición transcrita no señala ni se refiere a ninguna distancia específica como la mencionada en su consulta. Basta simplemente, que se trate de tierras inundadas por las altas mareas, sean o no manglares, para que gocen de la categoría de tierras inadjudicables. No obstante, sí pueden ser objeto de una concesión de parte del Estado a los particulares para su explotación, tal como se explicó antes.

Debemos anotar, sin embargo, que la disposición que alude a la distancia de doscientos metros (200 mts) hacia adentro de la costa a la cual usted se refiere en su consulta, es el artículo 27, numeral 7° del Código Agrario, modificado por el artículo 8° del ya mencionado Decreto de Gabinete No.66 del 23 de febrero de 1990. Veamos, pues, el texto de esta norma, que transcribiremos conjuntamente con el artículo 26 ibídem, para mayor ilustración:

“ARTÍCULO 26. Para los efectos de lo dispuesto en este Código todas las tierras Estatales, salvo las exceptuadas taxativamente por el artículo 27 están sujetas a los fines de la Reforma Agraria.”

“ARTÍCULO 27. Se exceptúan de lo dispuesto por el artículo anterior las siguientes tierras:

1° ...

...

7° Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los terrenos “comprendidos en una faja de doscientos metros (200m) de anchura y hacia dentro de la costa, en tierra firme.

...”

Tal como puede apreciarse, el transcrito artículo 26 del Código Agrario señala o identifica las tierras que están sujetas a los fines de la Reforma Agraria, siendo éstas la totalidad de las tierras del Estado, con excepción de las que enumera el artículo 27 del mismo Código. Este último precepto se refiere precisamente, a “Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de doscientos metros (200 mts) de anchura y hacia dentro de la costa, en tierra firme.”

De lo anterior se desprende que, la Dirección Nacional de Reforma Agraria no puede adjudicar a particulares los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, ni los comprendidos en una faja de doscientos metros (200 mts) de anchura y hacia dentro de la costa, en tierra firme.

En conclusión, y de conformidad con las disposiciones comentadas, este Despacho considera que las tierras inadjudicables que colindan con las playas son “ los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares”, tal como lo establece el numeral 3° del Artículo 116 del Código Fiscal. Además de estas tierras, la Dirección Nacional de Reforma Agraria tampoco puede adjudicar los terrenos comprendidos en una faja de doscientos metros (200 mts) de anchura y hacia dentro de la costa, en tierra firme, según el pre-inserto artículo 27 numeral 7 del Código Agrario. De allí entonces, que podamos afirmar que las playas y riberas de mar deben satisfacer necesidades de la colectividad, por lo que de ser utilizadas debe existir la

respectiva autorización del Ministerio de Hacienda y Tesoro, tal como lo dispone la Ley 36 de 6 de julio de 1995, ut supra comentada, por la cual se modifica y adiciona la Ley 35 de 1963.

De esta forma dejamos contestada su interrogante, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AmdeF/16/cch.

Adjunto: Circular No.DPA-001/97 de 3 de marzo de 1997, emitida por este Despacho sobre playas.