

Panamá, 4 de marzo de 1997.

Profesora

ROSALINA DE BETHANCOURT

Alcaldesa del Distrito de San Carlos

Señor

LUIS A. SAMANIEGO

Presidente del Consejo Municipal de San Carlos

San Carlos, Provincia de Panamá

Respetados Señores:

Con gusto doy contestación a su atenta Nota N°67, de 13 de noviembre de 1996, recibida en este Despacho 21 de enero de 1997, en la cual tienen a bien plantear Consulta administrativa relacionada con la supuesta adjudicación de playas y riberas de playas en el Distrito de San Carlos, por la Dirección General de Catastro del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Explican ustedes, que "...A pesar de que... Nuestra Constitución Nacional nos indica que las playas y riberas de playas son de uso público... Hemos con extrañeza como la Dirección de Catastro, según amparados (sic) por leyes posteriores, está adjudicando a particulares nuestras orillas de playas...". Lo anterior, me dicen, perjudica a Municipios costeros como el suyo, que "...durante toda una vida hemos usado estas áreas tanto para apoyo económico a la municipalidad, como para el poder albergar grupos de pesca artesanal", pues ahora los nuevos propietarios han pedido a las autoridades el desalojo de las porciones ocupadas de la tierra.

Sobre el particular, permítame exponer mi parecer de la siguiente manera

Este Despacho en repetidas oportunidades ha expresado que las playas y riberas de playas son por disposición constitucional bienes destinados a un uso público y no susceptibles de apropiación privada (art. 255 C. N.) es decir son bienes afectos al dominio público

No obstante no es sino hasta la promulgación de la Ley N°42, de 2 de mayo de 1974, "Por la cual se crea la Autoridad Portuaria Nacional" que los conceptos de playa y ribera de playa son definidos. Así, el artículo 25, numerales 2 y 3, de la Ley N°42 de 1974 dice que "...se entiende por playa, la faja de terreno comprendida entre la línea de bajas y altas mareas"; y que ribera de mar es "...la faja de terreno

comprendida entre la línea de alta marea y una línea paralela a distancia de diez (10) metros, hacia tierra firme".

Antes de la expedición de la Ley N° 42 de 1974, se coligió que por virtud del artículo 27, numeral 7, del Código Agrario (Ley N° 27 de 1962), y, muy especialmente, del artículo 116, numeral 3, del Código Fiscal (Decreto Ley N° 12 de 1964), al ser inadjudicables las tierras inundadas por las altas mareas, fueran o no manglares, así como los comprendidos en una faja de doscientos metros (200m), de anchura hacia tierra firme, eran estos los terrenos que debían entenderse como playa y ribera de playa.

En el año de 1990, se expide el Decreto de Gabinete N° 66, Decreto valor de Ley, que modifica el numeral 3 del artículo 116 de Código Fiscal y el numeral 7 del artículo 27 del Código Agrario, dejándolos como se copia a continuación:

"Artículo Séptimo: El ordinal 3 del artículo 116 del Código Fiscal cuya vigencia fue establecida mediante el artículo 1° del Decreto Ley N° 12 de 29 de febrero de 1964 quedará así:

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

"Artículo Octavo. El ordinal 7° del artículo 27 del Código Agrario, quedará así:

7° Los Terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de doscientos metros de anchura hacia dentro de la costa, en la tierra firme"

Como puede observarse, la reforma del año 1990 declara a los doscientos metros (200m) adyacentes a los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, como inadjudicables a los fines de Reforma Agraria, mas no así a otros fines a que el Estado quiera destinarlos, pues desde ese momento se les excluye del listado que el artículo 116 del Código Fiscal hace de los bienes nacionales inapropiables privadamente. Se entiende que aunque el Código Fiscal no las mencione (pues lo dice la Constitución Nacional y la Ley N° 42 de 1974), las riberas de playas (10 metros desde la línea de alta marea) se excluyen de los terrenos adyacentes a las playas que pueden ser adjudicados.

De esta forma, aclaramos nuestra opinión vertida en Notas C-120 de 27 de junio de 1994, C-153 de 17 de junio de 1996, y C-316 de 1 de noviembre de 1996, en el sentido de considerar como inadjudicables a fines del Código Fiscal las playas y riberas de playas según las define la Ley N° 42 de 1974.

Por otra parte, vemos que en documentación adicional solicitada, nos remite copia de la Nota 501-01-98, de 22 de enero de 1997, de la Dirección General de Catastro, dirigida a usted por el Señor Director General, Licenciado David Arce, en la cual este funcionario, a descargo de los señalamientos que ustedes hacen, dice sobre la supuesta adjudicación de playas y riberas de playas en el Distrito de San Carlos, lo siguiente:

"De las normas y concepto arriba señalados, podemos apreciar que las áreas de playa no son susceptibles de apropiación privada, y corresponde su administración al Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Cualquier utilización de las áreas de playa por parte de personas naturales o jurídicas está regulada en la Ley 35 de 1963, modificada por la Ley 38 de 1995, que regula las concesiones, y la Ley 8 de 1994 que regula los incentivos al turismo.

De todo lo anteriormente expresado, podemos informarle que las adjudicaciones que ha llevado a cabo este Ministerio, en su Distrito, están amparadas por las leyes reguladoras de la materia.

Agradeceremos, cualquier información sobre usos indebidos de las áreas de playas en su Distrito, para de esa manera salvaguardar el interés de la comunidad".

Se infiere de la lectura de la Nota citada, que la Dirección General de Catastro reconoce la reciente adjudicación de terrenos cercanos a las costas, pero aclaran no se trata de playas o riberas de playas, sino de terrenos nacionales que se encuentran más allá de la faja de 10 metros desde la línea de alta marea conocida ribera de mar.

Luego, según se describe, no ha sido adjudicada en propiedad ninguna área de playa o ribera de playa, por ley y por Constitución inadjudicables, sino terrenos nacionales adyacentes a estas franjas que si pueden ser objeto de apropiación privada. En todo caso, corresponde al Ministerio de Hacienda y Tesoro, con fundamento en la normas indicadas por el Señor Director de Catastro, otorgar las concesiones -acto jurídico distinto de la adjudicación y que no otorga, ni transfiere la propiedad sobre lo concedido, sino solamente su uso y/o explotación por tiempo definido- sobre las playas y riberas de playa.

Entiende esta Procuraduría que al hacer referencia a la necesidad del Visto Bueno (autorización o aprobación) del Consejo Municipal para la celebración de contratos de concesión playas o riberas de playa; o para la adjudicación de terrenos

nacionales adyacentes a estas franjas tierra, llevados a cabo por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, hacen ustedes alusión a una sana medida de coordinación, más que a una atribución legalmente conferida por el Constituyente o Legislador al gobierno municipal.

La Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, sobre Régimen Municipal, establece 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 preceptúa que es facultad de los Concejos autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de **servicios públicos municipales**.

En ese sentido, 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. 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.

Si realmente se asumaba que estos terrenos cumplían con una importante función social y económica dentro de la comunidad, el Municipio de San Carlos debió haber pedido al Ministerio de Hacienda y Tesoro, previamente a las solicitudes de los particulares, la adjudicación de los mismos para destinarlos a áreas y ejidos, según el procedimiento previsto en el Libro I, Título IV, Capítulo V, Sección II, artículos 179 a 186, del Código Fiscal.

Por otro lado, en investigaciones realizadas este Despacho ha podido comprobar que dentro del trámite adjudicatorio seguido por la Dirección de Catastro, el Municipio no se opuso, en su oportunidad procedimental, a la solicitud de los ciudadanos.

Ya para finalizar, y en el caso de que logran corroborar que ha existido vicio de derecho en la adjudicación de estos terrenos nacionales, por estar los límites de los mismos dentro de áreas que no pueden ser objeto de apropiación privada (uso público), bien podrían ustedes interponer, en uso de la acción popular, las demandas pertinentes sobre estas resoluciones, a fin de sean declaradas nulas por ilegales por el tribunal competente, que a tenor del artículo 98 del Código

Judicial, lo es la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia

En estos términos esperamos haber atendido debidamente su solicitud

De usted, con toda consideración y respeto.

ALBA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/17/hf