



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de julio de 2021
C-097-21

Doctor
Harley J. Mitchel D.
Secretario Ejecutivo de Asuntos Jurídicos
Ministerio de la Presidencia de la República
Ciudad.

Ref: Reclamaciones por derechos sucesorios de fincas ubicadas en territorios canaleros

Señor Secretario Ejecutivo:

Por este medio damos respuesta a su Nota No. SAJ-37-2021 de 10 de junio de 2021, mediante la cual solicita nuestro concepto sobre las reclamaciones que hacen los familiares del señor Romano Emiliani, “en donde evidencia que este era dueño de una serie de propiedades ubicadas en el territorio canalero” y solicitan compensación por estas tierras.

Sobre el particular, debo expresarle que el artículo 2 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica la Procuraduría de la Administración, dispone que las actuaciones de esta entidad “*se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales*”, y resulta que, como usted lo menciona en su consulta, “el Juzgado Segundo del Circuito de Colón intervino en este asunto, a petición formal de miembros de la familia Emiliani mediante el apoderado Judicial, Licdo. Héctor Castillo Ríos, admitiéndose la demanda y surtiendo el traslado al Agente del Ministerio Público.”

No obstante, en atención a uno de los roles de esta Procuraduría, establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, pasaremos a externar nuestras consideraciones respecto a lo consultado. Veamos:

I. Antecedentes.

Según lo relata la consulta y los documentos que se adjuntaron con la misma, observamos que:

- El señor Romano Emiliani es el nudo propietario de tierras ubicadas en la Provincia de Colón, dentro de la División de Cristóbal de la extinta Zona del Canal, específicamente en área colindante con la ribera oriental de la Bahía de Manzanillo denominada Coco Solo, La Margarita y El Potrero, áreas estas que suman siete mil hectáreas, y que en su momento estuvieron dedicadas a la ganadería y agricultura.

- Dichas tierras fueron expropiadas por el gobierno de los Estados Unidos de América y fueron utilizadas como sitios para la base naval, la base naval para submarinos, la estación de radios y otros establecimientos militares y navales de Coco Solo, y quiso pagar en concepto de compensación, la suma de Nueve Mil Doscientos Cincuenta Dólares (\$ 9,250.00), suma que fue rechazada por el señor Romano Emiliani, por considerar que no alcanzaba a compensar las siete mil y pico de hectáreas.
- Consta copia de la sentencia de 26 de febrero de 1921 dictada por la Corte Distrital de los Estados Unidos, Distrito de la Zona del Canal, División de Cristóbal, que reconoce que el prenombrado Romano Emiliani es el dueño en nuda propiedad de las tierras en cuestión y tiene derecho a recibir compensación, sin especificar la suma.
- Posteriormente, en el año de 1977, con los Tratados Torrijos-Carter, estas tierras pasaron a la jurisdicción panameña, y luego el Estado la transfirió a la Zona Libre de Colón, para fines de expansión y crecimiento del área, pese a que no se había pagado la compensación al señor Romano Emiliani.
- Igualmente, consta la copia del memorándum dirigido al Licdo, Oscar Ceville, entonces Viceministro de la Presidencia, por el Licenciado Alvaro L. Vissuetti Z., a la sazón Director de Asesoría Legal del Ministerio de la Presidencia, indicando, entre otras cosas, que “el señor EMILIANI ha optado por un giro judicial, y que los Órganos del Estado poseen su competencia limitada y separadamente, no habría más que esperarse (sic) la decisión de los tribunales, y así evitarnos interferencias que resulten paralelamente un proceso ya iniciado ante una instancia diferente”.

II. La Convención Ístmica de 1903, la Convención de Reclamaciones de 1926, los Tratados de 1977 y la legislación.

El 18 de noviembre de 1903, la República de Panamá y los Estados Unidos de América celebran la Convención Ístmica que en su Artículo II dispuso que “La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a Perpetuidad, el uso, ocupación y Control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del citado Canal, de diez millas de ancho que se extienden a una distancia de cinco millas a cada lado de la línea central de la ruta del canal que va comenzando dicha zona en el Mar Caribe a tres millas marítimas de la línea media de la bajamar y extendiéndose a través del Istmo de Panamá hacia el Océano Pacífico hasta una distancia de tres millas marítimas de la línea media de la bajamar, con la condición de que las ciudades de Panamá y Colón y las bahías adyacentes a dichas ciudades, que están comprendidas dentro de los límites de la zona arriba descrita, quedan incluidos en esta concesión”.

Asimismo, dicho artículo dispuso que la República de Panamá “concede, además, a perpetuidad, a los Estados Unidos, el uso, ocupación y control de cualesquiera otras tierras y aguas fuera de la zona arriba descrita, que puedan ser necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado Canal, o de cualesquiera canales auxiliares u otras obras necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección de la citada empresa...”

En su artículo III las partes contratantes convinieron en que “La República de Panamá, concede a los Estados Unidos en la zona mencionada y descrita en el Artículo 11 de este Convenio y dentro de los límites de todas las tierras y aguas auxiliares mencionadas y descritas en el citado Artículo II, todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercitarían si ellos fueran soberanos del territorio dentro del cual están situadas dichas tierras y aguas, con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá.”

Por su parte, en el Artículo VI las mismas partes estipularon que “Las concesiones que aquí se expresan de ningún modo invalidarán los títulos o derechos de los ocupantes o dueños de tierras o propiedades particulares en la mencionada zona o en cualesquiera de las tierras y aguas concedidas a los Estados Unidos según las estipulaciones de cualquier artículo de este Tratado, ni tampoco perjudicarán los derechos de tránsito por las vías públicas que atraviesen la mencionada zona o cualquiera de dichas tierras o aguas, a menos que tales derechos de tránsito o derechos particulares estén en conflicto con los derechos aquí concedidos a los Estados Unidos, caso en el cual los derechos de los Estados Unidos prevalecerán. Todos los daños causados a los propietarios de tierras o de propiedades particulares de cualquier clase con motivo de las concesiones contenidas en este Tratado o con motivo de los trabajos que ejecuten los Estados Unidos, sus agentes o empleados, o con motivo de la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado Canal o de las obras de saneamiento y protección aquí estipuladas, *serán evaluados y ajustados por una Comisión Mixta nombrada por los Gobiernos de los Estados Unidos y de la República de Panamá, cuyas decisiones con respecto a esos daños serán definitivas y cuyos fallos por tales daños serán pagados únicamente por los Estados Unidos.* No se impedirá, demorará o estorbará parte alguna del mencionado Canal o del Ferrocarril de Panamá o de cualquiera de las obras auxiliares relacionadas con uno y otras autorizadas por los términos de este Tratado mientras estén pendientes los procedimientos en averiguación de esos daños. *Los avalúos de esas tierras y de las propiedades particulares y de los daños causados a éstas, tendrán por base el valor que tenían los bienes antes de la fecha de esta Convención.*” **(Cursivas nuestras)**

En el “Tratado sobre arreglo amigable de reclamaciones celebrado entre la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de Norte América, el 28 de julio de 1925”, ratificado por Panamá mediante Ley 77 de 23 de diciembre de 1930, señala en el artículo I lo siguiente:

“ARTÍCULO I

Todas las reclamaciones contra la República de Panamá surgidas a partir del 3 de noviembre de 1903, con excepción de las llamadas Reclamaciones por el Incendio de Colón, que se mencionan más adelante, y que al tiempo de cumplirse los hechos en que se fundan correspondían a ciudadanos de los Estados Unidos, ya sean sociedades anónimas, compañías, asociaciones, sociedades colectivas o bien individuos particulares, por pérdidas o daños causados a sus personas o a sus bienes, *y todas las reclamaciones contra los Estados Unidos de América, surgidas a partir del 3 de noviembre de 1903 y que al tiempo de surgir correspondían a ciudadanos de la República de Panamá, ya sean sociedades*

anónimas, compañías, asociaciones, sociedades colectivas o individuos particulares, por pérdidas o daños causados a sus personas o a sus bienes; todas las reclamaciones por pérdidas o daños sufridos por los ciudadanos de uno y otro país con motivo de pérdidas o daños sufridos por alguna sociedad anónima, compañía, asociación o sociedad colectiva, en las cuales esos ciudadanos tengan o hayan tenido participación sustancial y bona fide, siempre que el reclamante presente a la Comisión constancia de una asignación hecha a su favor por la sociedad anónima, compañía, asociación o sociedad colectiva, de la parte proporcional que le corresponde en la pérdida o daños sufridos; y todas las reclamaciones por pérdidas o daños provenientes de actos ejecutados por funcionarios o representantes de cualquiera de los dos Gobiernos, de los cuales haya resultado injusticia, y las cuales hayan sido presentadas a uno de los dos Gobiernos, para su consideración por el otro, y que hayan quedado pendientes de arreglo, así como cualesquiera otras reclamaciones que presente cualquiera de los dos Gobiernos dentro del plazo que se establece más adelante, serán sometidas a una Comisión que se compondrá de tres miembros, para ser falladas de conformidad con los principios del Derecho Internacional, de la justicia y la equidad. Quedan exceptuadas de las reclamaciones que deben someterse a la dicha comisión, salvo convenio específico que posteriormente celebren las dos Partes Contratantes, las reclamaciones, por indemnización de perjuicios causados de la manera que establece el Artículo VI del Tratado de 18 de noviembre de 1903, sobre construcción del Canal de Panamá, las cuales seguirán siendo oídas y falladas por la Comisión Mixta que estipula dicho Artículo del Tratado. ... La Comisión será constituida así: un miembro será nombrado por el Presidente de la República de Panamá, otro por el Presidente de los Estados Unidos, y el tercero, quien presidirá la Comisión, será escogido por acuerdo mutuo de los dos Gobiernos. Si los dos Gobiernos no se pusieren de acuerdo en la designación de dicho tercer miembro, dentro de los dos meses siguientes al canje de ratificaciones de esta Convención, el nombramiento será hecho por el Presidente del Consejo Administrativo Permanente de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, a que se refiere el Artículo 49 de la Convención para el arreglo pacífico de las disputas internacionales concluida en La Haya el 18 de octubre de 1907. En caso de muerte, ausencia o incapacidad de cualquier miembro de la Comisión, o en caso de que alguno de ellos deje de actuar en ese carácter y cese en el ejercicio de sus funciones, para llenar la vacante se seguirá el mismo procedimiento establecido para el nombramiento.”

Con vista a este Tratado, la Comisión Mixta previó el debido resarcimiento a los propietarios particulares afectados por la construcción, mantenimiento y protección del Canal, señalando el monto de la compensación que se le debía pagar al señor Romano Emiliani.

Posteriormente, con el Tratado del Canal de Panamá de 1977 (Torrijos Carter), se le transfirieron a la República de Panamá, el Canal, sus tierras y sus aguas, y en el artículo XIII “Transferencia de Bienes y Participación Económica de la República de Panamá”, dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO XIII

Transferencia de Bienes y Participación Económica de la República de Panamá.

“... ”

(d) Al finalizar la vigencia de este tratado, la totalidad de los bienes raíces, mejoras inamovibles que hubieren sido usados por los Estados Unidos de América para los fines de este tratado y acuerdos afines y los equipos que quedaren en la República de Panamá relacionados con el manejo, funcionamiento y mantenimiento del Canal.

3. *La República de Panamá conviene en liberar a los Estados Unidos de América respecto de las reclamaciones que pudieren presentar terceras personas en relación con los derechos, títulos o intereses sobre los bienes antes dicho.*

4...”

(La cursiva es del Despacho)

Entre tanto, la Ley N° 19 de 29 de septiembre de 1983, “Por la cual se modifican unos artículos de la Ley 17 de 29 de agosto 1979, se deroga la Ley 66 de 19 de septiembre de 1978, y se dictan otras disposiciones” en su artículo 1, *declaró de dominio público todos los bienes que revirtieron y reviertan a la República de Panamá como consecuencia del Tratado del Canal de Panamá de 1977 y sus acuerdos conexos, y por tanto sujetos al régimen administrativo en cuanto a su conservación y explotación, a la Dirección de Administración del Área del Canal de Panamá del Ministerio de Hacienda y Tesoro, que posteriormente pasa a ser lo que se conoce hoy como la Autoridad Regional Interoceánica de Panamá a través de la Ley N° 5 de 25 de febrero de 1993.*

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Expuestos los hechos planteados en su consulta, tenemos que la sentencia de la Corte Distrital de los Estados Unidos, Zona del Canal, División de Cristóbal de 26 de febrero de 1921 – *que para todos los efectos, resulta ser una sentencia extranjera* –, le reconoció al señor Romano Emiliani plenos derechos sobre las tierras en cuestión, siendo así que ahora el pago de la compensación le correspondería realizarlo en la actualidad a la República de Panamá.

No obstante, para poder hacer efectivos los derechos reclamados, es necesario que los mismos sean reconocidos mediante sentencia de tribunales de justicia panameños u otros instrumentos jurídicos, si nos atenemos a lo que disponen los artículos 277 y 278 de la Constitución Política, que a la letra dice:

“**Artículo 277.** No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo a la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo Presupuesto.” (Subrayado nuestro)

“**Artículo 278.** Todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el Presupuesto respectivo. No se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el Presupuesto.”
(El subrayado es nuestro).

Por otra parte, el artículo 293 de la Ley 176 de 13 de noviembre de 2020, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2021”, señala lo siguiente:

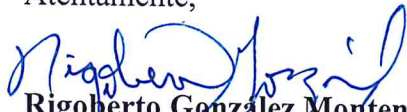
“**Artículo 293.** Indemnizaciones ordenadas por los tribunales ordinarios y de arbitrajes. Las sentencias ejecutoriadas de los tribunales que ordenen indemnizaciones son de obligatorio cumplimiento para las instituciones públicas. Para cumplir esta obligación, la respectiva institución podrá solicitar una transferencia de partida o un crédito adicional para cubrir tal erogación si no hubiera asignación para ese propósito. Cuando estas indemnizaciones causen erogación en más de un ejercicio fiscal, las partidas correspondientes deberán consignarse anualmente en el presupuesto de la institución pública respectiva hasta su cancelación.
...”

IV. Conclusión.

Planteado todo lo anterior, esta Procuraduría emite su concepto señalando que los Estados Unidos de América está liberado con respecto al pago de la compensación por el uso de las tierras en cuestión, de acuerdo a lo establecido en el numeral 3 del Artículo XIII de los Tratados Torrijos-Carter, razón por la cual los herederos del señor Romano Emiliani, deben continuar con el proceso judicial que, de acuerdo a lo manifestado en su consulta, mantienen en el Juzgado Segundo del Circuito Civil de Colón.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, con base en lo que señala el ordenamiento positivo, así como los tratados internacionales correspondientes, indicándole además que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante, en cuanto a los temas consultados.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac.
C-086-21