

7 de julio de 1995.

Señor
JUAN HUMBERTO QUINTERO
Alcalde del Distrito de Alanje.
E. S. D.

Señor Alcalde:

Acusamos recibo de su Nota N° 332-95 de fecha 10 de mayo de 1995, en la cual nos solicita opinión sobre lo siguiente:

"Mucho agradecemos nos facilite un informe sobre la situación que actualmente vivimos los Alanjeños y demás residentes de la Provincia Chiricana, en relación a Playa La Barqueta y los alrededores de la misma; ya que la familia Aráuz Anguizola alegan con unos planos del año 1915 que según ellos le asiste el Título de Propiedad sobre la playa y que es privada. En consecuencia esto a (sic) producido grandes conflictos con la comunidad."

Para dar respuesta a su consulta se hace necesario hacer un recuento de las normas Constitucionales que han desarrollado este tema.

Como el título, de propiedad se aduce desde 1915, veamos qué establece la Constitución de 1904, la cual regía en ese momento. Veamos:

El artículo 33, de esta Carta Magna, reconoce plenamente la propiedad privada, cuando señala:

"ARTICULO 33: Los derechos adquiridos con arreglo a las leyes, no podrán ser vulnerados ni desconocidos por leyes posteriores."

Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por dicha ley, el interés privado cederá al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer, requieren previa y plena indemnización."

Sobre la propiedad de playas, en forma específica, la Constitución de 1904, no contempla este tema.

La Constitución de 1941, en su artículo 47, reconoce la propiedad privada en los siguientes términos:

"ARTICULO 47: Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad privada implica obligaciones por razón de la función social que debe llenar."

Referente a la propiedad de las playas, esta Constitución reguló lo siguiente:

"ARTICULO 146: Son bienes de dominio público, y por consiguiente no pueden ser objeto de apropiación privada:

1. Las aguas marítimas, lacustres y fluviales; las playas, orillas y riberas de las mismas, y los puertos

y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común sujetos a las reglamentaciones que establezca la ley;

.....

ARTICULO 147: Sobre los bienes comprendidos en los ordinales 5 y 6 del artículo 145 y en los tres primeros ordinales del artículo 146, con respecto a los cuales existan al tiempo de entrar a regir esta reforma constitucional, derechos de propiedad privados adquiridos conforme a la legislación anterior, sus propietarios actuales conservarán el dominio útil durante veinte años en los mismos términos indicado en las leyes bajo las cuales se operó la adquisición; pero la nuda propiedad revertirá al Estado sin indemnización alguna. Vencidos dichos veinte años los propietarios conservarán el dominio útil en los términos que prescriben las leyes que se dicten en desarrollo de esta disposición y de los artículos 145 y 146. (Subrayado nuestro)

La Constitución Política de 1946, igualmente reconoce la propiedad privada en el artículo 45, del siguiente tenor literal:

"ARTICULO 45: Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales, la cual no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores.

La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llevar."

En cuanto al tema de las playas, señala:

"ARTICULO 209: Pertenece al Estado y son de uso público 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 mismas y de los ríos navegables y los puertos y esteros. Todo estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley;

....."

Posteriormente la Constitución de 1972, reformada por los Actos Constitucionales de 1978 y 1983, sigue reconociendo la Propiedad Privada adquirida conforme a la Ley (ver artículo 44) y reproduce el contenido del artículo 209 de la Constitución de 1941, en el artículo 255.

Ahora bien, analizando el derecho de propiedad privada sobre las playas, y riberas de las mismas, se desprende que en el inicio de la República, a los particulares se les reconocía el derecho de propiedad sobre las mismas; esto se deduce de la redacción del artículo 147 de la Constitución de 1941, cuando indica que los derechos de propiedad sobre las playas adquiridos bajo la legislación anterior, los propietarios conservarán el uso de las mismas durante veinte años, es decir hasta 1961, y luego estas propiedades revertirán al Estado sin indemnización alguna.

Sin embargo, es importante destacar que esta Constitución (1941) en el artículo 146, define por primera vez que las playas, orillas y riberas de las mismas, son bienes de dominio público, y por consiguiente no pueden ser objeto de apropiación privada. No obstante, les otorga a aquellas personas que detentan la propiedad de las mismas con justo título, el uso por veinte años, tal como lo indicamos previamente.

En la Constitución de 1946, se mantiene el criterio que las playas son bienes de dominio público y por tanto, no pueden ser objeto de apropiación privada, sin embargo no dice nada sobre la concesión del uso de las mismas.

Esta omisión se comprende, ya que no había necesidad de volver a regular el asunto, toda vez que el término de los 20 años no había sido derogado por la nueva Constitución, ya que este contenido del artículo 147, en nada era contradictorio con las nuevas disposiciones vigentes en la Constitución de 1946. (ver artículo 209).

Observamos también, que a partir de la Constitución de 1946, se deja de reconocer el derecho de propiedad privada sobre las playas, y se reconoce que las mismas son de dominio público. Es decir, que a falta de una norma que permita que subsista la propiedad privada sobre playas, se extingue la propiedad privada sobre las mismas, ingresando al dominio público.

En cuanto al concepto de dominio público, el Licdo. Dulio Arroyo lo define en los siguientes términos "son aquellos que teniendo por titular a un ente público, 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 (Anuario de Derecho N° 1 págs. 39 y 40).

Para una mejor comprensión del tema cuestionado, vamos a indicar en orden cronológico las disposiciones legales que han desarrollado el tema de las playas:

1.- La Ley N° 8 de 27 de enero de 1956, por la cual se aprueba el Código Fiscal, en el Capítulo II, de las tierras no adjudicables o condicionalmente adjudicables, señala lo siguiente:

"ARTICULO 116: Son inadjudicables las siguientes tierras baldías:

.....

Ordinal 3º: Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de doscientos metros (200 m), de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme."

2.- La Ley N° 37 de 21 de septiembre de 1962, por medio de la cual se aprueba el Código Agrario, en el artículo 27 (posteriormente modificado por el artículo 8

del decreto de Gabinete 66 de 1990), señala que las tierras contenidas en este artículo están exceptuadas de los fines de la Reforma Agraria. Este artículo contempla en el ordinal 7º, lo siguiente ." Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de doscientos (200) metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme; (antes de la reforma de 1990 la faja establecida era de 100 metros).

3.- La Ley 35 de 29 de enero de 1963, modificada por la Ley 20 de 1985, que reglamentó el ordinal 1º del artículo 209 de la Constitución Política de 1946, relativa 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."

Esta ley permite la ocupación de las playas, mediante concesión, para ciertos fines específicos. Estas concesiones podían otorgarse para más de 25,000 mt², por un período no mayor de 20 años.

Veamos lo que establece la Ley en comento:

"ARTICULO 1º:

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, instalaciones 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 Ministro de Hacienda

y Tesoro, y refrendados por la Contraloría General de la República."

4.- La Ley Nº 42, de 2 de mayo de 1974, por la cual se crea la Autoridad Portuaria Nacional, dispone en los artículos 24, 25 y 26 lo siguiente:

"ARTICULO 24: Corresponderá a la Autoridad Portuaria Nacional, otorgar, mediante contrato con personas naturales o jurídicas, las concesiones para la construcción, explotación de instalaciones marítimas, y portuarias en los siguientes bienes del Estado.

- 1.- Fondos, Playas y riberas del mar y,
- 2.- Cauces y riberas de los ríos y esteros.

ARTICULO 25: Para los efectos de la presente Ley se establecen las siguientes definiciones:

- 1a. Se entiende por fondo de mar, la parte del territorio nacional cubierta por el mar territorial hasta la línea de mareas;
- 2a. Se entiende por playa, la faja de terreno comprendido entre la línea de alta mareas y una línea paralela a la distancia de diez (10) metros, hacia tierra firme.

ARTICULO 26: Cualesquiera otra institución o dependencia del Estado que otorgue concesiones para otros fines sobre los bienes señalados en el artículo 25 de esta Ley, requerirá el concepto previo favorable de la Autoridad Portuaria Nacional en el sentido que la concesión que se otorga no afectará a las actividades o planes de desarrollo portuario nacionales."

5.- La Ley 8 de 14 de junio de 1994, por la cual se promueven las actividades turísticas en la República de Panamá, señala en el Capítulo VII, sobre concesiones para la explotación turística, en el artículo 34 lo siguiente:

"ARTICULO 34: Se autoriza al Organismo Ejecutivo para que, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, previa recomendación de la Junta Directiva del Instituto Panameño de Turismo, y sujeto a la ratificación de la Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica de la Asamblea Legislativa, otorgue hasta por el término de veinte (20) años la concesión de islas, sin afectar los derechos preexistentes, de tierras de propiedad del Estado y terrenos que requieran de rellenos que estén destinados al desarrollo turístico, de acuerdo a lo Planes maestros del Instituto Panameño de Turismo, y áreas para la construcción de marinas y muelles que el Estado resuelva dedicar a la actividad turística pública."

ARTICULO 35: No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, los contratos de concesión podrán celebrarse hasta por un término de cuarenta (40) años, cuando a juicio de la Junta Directiva del Instituto Panameño de Turismo, consignado mediante resolución motivada, debidamente ratificada por la Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica de la Asamblea Legislativa, se trate de proyectos cuyo monto de inversión, impacto económico y potencial de generaciones de empleos requieran de una relación contractual de mayor duración salvo las concesiones de bienes revertidos que son de competencia de la Autoridad de la Región Interoceánica, que será en este caso el organismo encargado de otorgar las respectivas concesiones."

Luego de haber sintetizado la legislación existente relativa al tema de las playas, volvamos al punto consultado.

De lo comentado se deduce que, la propiedad privada que aduce la familia Araúz Anguizola sobre playa la Barqueta, no tiene fundamento jurídico, ya que todo el dominio de las playas revertió al Estado en el año 1961, eliminándose a partir de esta fecha la propiedad privada sobre las mismas, por lo que carece de validez el título de propiedad de esta familia que data de 1915.

Deba tenerse presente que, lo que revierte al Estado son las playas, que es la faja de terreno que comprende entre las líneas de bajas y altas mareas, y las riberas de mar, que va desde la línea de alta marea, diez (10) metros hacia tierra firme, que es lo que comprende el concepto de playa y ribera de mar.

Sobre el resto de los terrenos, la familia Araúz Anguizola sigue siendo la propietaria, ya que fueron adquiridos conforme a la ley, y nuestras Constituciones siempre han consagrado el derecho de propiedad privada.

De esta forma, damos respuesta a su interesante consulta, esperando que la misma satisfaga las inquietudes que lo motivaron a elevarla a este Despacho.

De usted, atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION.

ANdeF/12/cch.