

17 de junio de 1996,

Señor  
**RUTILIO VERGARA**  
Alcalde del Distrito de Pedasí,  
Provincia de Los Santos  
E. S. D.

Señor Alcalde:

Acusamos recibo de su atento Oficio No. 96-96, fechado 8 de marzo del año en curso y recibido en esta Procuraduría de la Administración el 10 de mayo del presente, a través del cual nos eleva consulta a fin de que opinemos sobre si es legal o no, que los propietarios de las fincas colindantes sobre las playas, cerquen sus propiedades hasta un límite de doscientos metros cuadrados (200 mts<sup>2</sup>) dentro de las mismas, alegando que tienen título de propiedad.

En su misiva, también nos expresa su inquietud en relación a que institución gubernamental sería la encargada de conceder los respectivos permisos para el uso de estas tierras, las cuales son bienes de dominio público.

Antes de proceder al análisis de su interesante consulta, consideramos conveniente, realizar en primer lugar algunas anotaciones sobre los bienes de dominio público.

Lo expresado en el párrafo anterior, nos lleva al estudio de las normas jurídicas que en nuestro Derecho Positivo aluden a los bienes de uso público. Así, pues, tenemos que el artículo 255 de nuestra Carta Magna sobre bienes de uso público consagra lo siguiente:

**"ARTÍCULO 255:** Pertenecen 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. Todos estos bienes son de

aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.

2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.

.....

5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público.

En todos los casos que los bienes de propiedad privada se convirtieran por disposición legal en bienes de uso público, el dueño de ellos será indemnizado". (El subrayado es nuestro).

Por su parte, nuestro Código Civil sobre bienes de dominio público señala:

"ARTÍCULO 329: Son bienes de dominio público:

1. los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas; playas, radas y otros análogos;

.....".  
(El subrayado es nuestro).

Debido a la importancia que tiene para este Despacho la presente consulta, por ser las playas bienes de dominio público, nos permitimos reproducir dos definiciones que sobre el tema in comento, nos ofrecen dos juristas nacionales. Veamos:

"El Doctor Dulio Arroyo Camacho, ha definido al dominio público como aquellos que teniendo por titular a un ente público, a una persona de Derecho Público, están destinados de una manera a una función pública, a la utilidad pública, y se encuentran sometidos a un régimen especial de Derecho Público. La presente definición muestra con elevada claridad que se erige sobre tres aspectos: la titularidad del bien, el destino y el régimen jurídico aplicable, los cuales merecen de inmediato una atención. Así, y respecto al

primer punto, el dominio público debe pertenecer al Estado o a una entidad derivada y representativa del mismo; sobre el segundo aspecto, dichos bienes pueden estar destinados a un uso público, un servicio público y también a una función pública o utilidad pública, o al fomento de la riqueza nacional o defensa del territorio como dispone nuestro ordenamiento civil". (FUENTES MONTENEGRO, Luis. El Dominio Público en Panamá. Revista Panameña de Derecho, Año I, Número I, 1993 página 12).

Fuentes Montenegro, nos comenta lo siguiente:

"Sin embargo, la definición planteada prescinde de un cuarto aspecto: la naturaleza del bien, la cual va a estar determinada generalmente por los bienes inmuebles, aún cuando nada impida la inclusión de los bienes muebles; consiguientemente, cabe la afirmación que el dominio público puede ser de cualquiera naturaleza, puede estar constituido por bienes muebles e inmuebles. Por tanto, el dominio público puede ser entendido como aquellos bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporales pertenecientes como propiedad sui generis a un ente de Derecho Público y por ende sometido a un régimen jurídico especial de Derecho Público, a fin de ser destinado a un uso público, servicio público, utilidad o función pública". (Op. cit-páginas 12 y 13)..

Sobre las características generales del dominio público, la mayoría de los autores señalan que son los siguientes: la inalienabilidad, la imprescriptibilidad, la inembargabilidad y la inhipotecabilidad.

Las características mencionadas consisten en los siguientes aspectos:

a. La inalienabilidad: Se refieren a que el bien no puede ser enajenado, por lo que no es susceptible de permuta, compraventa o cualquier otro acto jurídico de disposición como lo es la donación. Los bienes de dominio público no pueden ser enajenados ni total ni parcialmente.

b. La imprescriptibilidad: Ello quiere decir que respecto de los bienes afectados al dominio público, por ser su único titular el Estado, no opera el fenómeno jurídico de la prescripción, a que

se refiere nuestro Código Civil. (Véase los artículos 1694 y 1695).

c. La inembargabilidad: Significa que no pueden ser retenidos, depositados, ni embargados dichos bienes a fin de que respondan por el cumplimiento de una deuda u obligación pública o privada.

d. La inhipotecabilidad: Esto significa que ningún bien de dominio público puede ser susceptible de hipoteca por alguna institución bancaria.

De todo lo anteriormente vertido se destaca, que en principio los bienes de dominio público tienen que pertenecer al Estado; pero cabe advertir que otras entidades derivadas y representativas del Estado, puedan ser titulares del dominio público, los cuales podrían ser conforme al Título X, sobre Economía Nacional, de la Constitución Política.

No cabe la menor duda, que en nuestro ordenamiento jurídico los bienes de dominio público pueden estar destinados a un uso público, un servicio público, al fomento de la riqueza nacional y a la defensa del territorio nacional, verificándose una concepción amplia respecto a como se puede utilizar esta modalidad de bienes del Estado.

Es necesario dejar claro, que aunque los bienes de dominio público están fuera del comercio, el Estado puede otorgar dichos bienes en concesión administrativa.

Para mayor abundamiento y comprensión del tema en estudio, es importante conocer los conceptos de playas y riberas. Al respecto, la Ley No. 42 de 2 de mayo de 1974, "Por la cual se crea la Autoridad Portuaria Nacional", en su artículo 25 numerales 2 y 3, los define de la siguiente manera:

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

.....  
2a. Se entiende por playa, la faja de terreno comprendida entre la línea de bajas y altas mareas; y,

3a. Se entiende por ribera de mar, la faja de terreno comprendida entre la línea de alta marea y una línea paralela a distancia de diez (10) metros, hacia tierra firme".

Luego de estas consideraciones me permito absolver el fondo de

su interesante consulta, transcribiendo el artículo 146 de la Constitución Política de la República de 1941, que Usted cita en su Oficio. La mencionada norma era del tenor siguiente:

"ARTÍCULO 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;

....."

Sobre el mismo tema el artículo 147, del mismo Texto Constitucional dispuso:

"ARTÍCULO 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 indicando 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. (El Subrayado es nuestro).

En cuanto a playas, la Constitución de 1941, señalaba lo siguiente:

"ARTÍCULO 209: Pertenecen 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. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley;

.....".  
(El Subrayado es nuestro).

La Constitución Política de 1972, reformada por los Actos Constitucionales de 1978, 1983 y por los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, reproduce el contenido del artículo 209 de la Constitución de 1941, en su artículo 255 ya citado en páginas anteriores.

Analizando el derecho de propiedad privada sobre las playas y sus riberas, se entiende claramente que en los cimientos de nuestra República, se les reconocía a los particulares el derecho de propiedad privada sobre las mismas; esto se colige del texto del artículo 147 de la Constitución de 1941, cuando indicó 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 revertirán al Estado sin ningún tipo de indemnización.

Es importante destacar que este Texto Constitucional en su artículo 146, definió por primera vez que las playas, orillas y riberas de las mismas, son bienes de dominio público, y por lo tanto no podrán ser jamás bienes susceptibles de apropiación privada. No obstante, les otorgó a aquellas personas que detentaban la titularidad de las mismas, únicamente el uso por veinte años.

Cabe señalar, que a partir de la Carta Magna de 1946, se desconoce el derecho de propiedad privada sobre las playas, y se dispone que las mismas son de dominio público. Es decir, que la propiedad privada sobre playas, se extingue ingresando las mismas al dominio público y por ende son propiedad del Estado.

Por todo lo anteriormente vertido y fundamentándonos en las normas jurídicas citadas, somos del criterio que no es viable el que los propietarios de las fincas colindantes a las playas extiendan sus cercas hasta doscientos metros dentro de las mismas, ya que como hemos explicado claramente, las mismas son de dominio público, además de que son tierras inadjudicables, tal como lo establecen los artículos 116, numerales 2 y 3 del Código Fiscal, y los artículos 26 y 27 numeral 7 del Código Agrario los cuales son del tenor siguiente:

"ARTÍCULO 116: Son inadjudicables las

siguientes tierras baldías:

.....  
2. Las costas marítimas que el Órgano Ejecutivo declare que pueden ser utilizadas para dar protección y facilidades a la navegación, o que pueden dedicarse a la construcción de ciudades, de puerto o de muelles.

3. Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares". (El Subrayado es nuestro).

"ARTÍCULO 26: Para los efectos de lo dispuesto por 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:

.....  
7. Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de cien (100) metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme;

.....".  
Con relación a su última interrogante sobre cuál es la institución gubernamental que se encarga de otorgar las concesiones para el uso de las playas, podemos puntualizarle que es el Ministerio de Hacienda y Tesoro, el que está facultado para otorgar las concesiones para y sobre el uso de las playas, tal como lo establece la La Ley No. 29 de 1963, modificada por la Ley No. 20 de 1985.

Vale reiterar, que dichos propietarios no pueden alegar derechos de propiedad sobre las playas, ya que las mismas al ser como efectivamente son bienes de dominio público son, inadjudicables.

Con la esperanza de haber absuelto debidamente su interesante consulta, nos suscribimos de Usted, con la seguridad de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.  
Procuradora de la Administración.

9/AMdeF/cav

i  
a  
M  
l  
9  
l  
l  
l  
l