

Panamá, 18 de octubre de 2004.

Honorable Señor  
I. ROBERTO EISENMANN III  
Presidente  
Desarrollo Golf Coronado, S. A  
E. S. M.

Distinguido Señor Eisenmann III:

Me complace dar respuesta a su nota de 21 de septiembre de 2004, en la cual nos solicita información jurídica relacionada con el uso de las áreas cercanas a las playas, pues su preocupación se enfoca en las edificaciones dentro de los linderos de la playas, dentro de tierras nacionales.

Sobre este tema la institución ha emitido innumerables criterios relacionados con el área de playas y adyacentes.

Por ejemplo la CIRCULAR JURÍDICA N°DPA-001/97, contiene lo siguiente:

- 1. “Por disposición de la Constitución Nacional, las playas, riberas de playas, fondos de mar o mar territorial, son bienes de uso público y no pueden ser objeto de propiedad privada, entendiéndose que todos tenemos derecho al uso y goce de estos bienes públicos. Por su parte, el artículo 286 de la Carta Fundamental designa al territorial insular como condicionalmente enajenable.*
- 2. La ley define como playa, la franja de tierra comprendida entre las líneas de baja marea y alta marea; a ribera de mar como la faja de terreno entre la línea de alta marea y una línea paralela a la distancia de diez metros hacia tierra firme; y a fondo de mar como la parte del territorio nacional cubierta por el mar territorial hasta la línea de marea. Adicionalmente, por disposición administrativa, se establece una servidumbre pública no menor de 12 metros colindante con ribera de mar, para la construcción de futuras vías públicas.*

3. *No obstante siendo los bienes de dominio público inadjudicables, las playas, riberas de playas y fondos de mar, pueden ser objeto de contratos de concesión administrativa, que otorgan un derecho de uso y explotación temporal.*
4. *Si bien al inicio de la República se les reconocieron a los particulares derechos de propiedad sobre playas, riberas de playas y fondos de mar, desde la promulgación de la Constitución Política de 1941 la nuda propiedad de estos bienes revirtió al Estado, manteniéndose el dominio útil en manos de los particulares por un período de veinte (20) años, luego de transcurridos los cuales todo derecho de carácter privado sobre ellos se extinguió. Desde el año de 1961, las playas, riberas de playas y, por extensión, aguas marítimas, lacustres y fluviales, así como los puertos y esteros son bienes plenamente afectados al dominio público.*
5. *No obstante lo anterior, los derechos de propiedad debidamente inscritos en el Registro Público sobre las partes de estas fincas que no ocupen áreas de playas, riberas de playas y fondos de mar, se mantienen y deben ser respetados.*
6. *La ocupación y utilización de playas, riberas de playas, fondos de mar o mar territorial e islas, sin la autorización del Ministerio de Hacienda y Tesoro o de la Autoridad Portuaria Nacional, según corresponda, constituye clara violación de normas constitucionales y legales específicas, pudiendo sus ocupantes ser sujetos de severas sanciones pecuniarias y ser demolidas las construcciones erigidas.*
7. *Las autoridades de Policía tienen el deber de cumplir y hacer cumplir las leyes, por tanto deben evitar la ocupación ilegal y la apropiación de playas, riberas de playas, fondos de mar e islas. “*

Para llegar a este criterio hemos realizado un estudio jurídico en diversas consultas tales como: C-N°128 de 1995, C-N°56 de 1997, C-N°155 de 1997, C-N° 284 de 1998, C-N°260 de 1999, C-N°18 de 2000 y C-N°23 de 2004, las cuales se han fundamentado en el artículo 255 de la Constitución Política de Panamá, el cual dice:

“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 lacustre y fluviales; **las playas y riberas de las mismas** y de los ríos navegables, y los puertos esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.

(El resaltado es de la Procuraduría de la Administración).”

Un extracto de las consultas se transcribe seguidamente:

*“Tal como puede apreciarse, el precepto transcrito, claramente señala que las playas y sus riberas, además de pertenecer al Estado son bienes uso público, es decir, que son bienes de aprovechamiento libre y común de la población en general. Se tarta, 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 la 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 obstante la Corte no observa violación alguna a esta norma por cuanto no se está dando en propiedad la ribera de playa y fondo marino objeto de la propiedad la ribera de playa y fondo marino objeto de la resolución impugnada, sino en concesión. En este mismo orden de ideas, dicha concesión está debidamente reglamentada por las leyes mencionadas. No procedente, pues, dicho cargo.” ( Registro Judicial octubre 1997, pág.167)

*“Cabe anotar, que la reglamentación a la cual se refiere el Fallo transcrito esta constituida por la Ley N°. 35 del 29 de enero de 1963, modificada por la Ley N°36 de 1995, cuyos artículos 16 y 17 modifican y adicionan al artículo 1 de la Ley 35, ésta faculta al Ministerio de Hacienda y Tesoro para tramitar las solicitudes de concesión para uso de las playas. En el artículo 1-A de la misma 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 hubieran construido.”*

“El artículo citado 255 de la Constitución Política, en lo que 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, fue modificado por el artículo 7° del Decreto de Gabinete N°.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 trata 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 expropiación tal como se explicó antes.”

*“Debemos anotar, que 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 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 los dispuesto por el artículo anterior las siguientes tierras:

1. ....

.....

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

.....”

“Tal como se puede apreciarse, el trascrito 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 enumeran el artículo 27 del mismo Código. Este último precepto se refiere precisamente, a “ Los terrenos inundados por las altas mareas, sean a 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”.

En las consultas concluimos “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 metros) 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 Economía y Finanzas, tal como la 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.”

Explicado lo anterior, reiteramos que las playas y riberas son bienes que pertenecen al Estado, están destinados al uso público de la colectividad, es decir, de todos los habitantes, no son susceptibles a la apropiación privada, por ende comprendemos que las playas y sus riberas son inalienables, imprescriptibles, inembargables e inhipotecables.

Por lo tanto, las playas y riberas son consideradas como propiedades inadjudicables, aún cuando pueden ser objeto de concesión siempre y cuando se cumpla con lo establecido en la Ley.

En cuanto al permiso de construcción, tal y como lo indica su nombre, es la autorización, licencia que otorga el Alcalde a una persona de derecho público o privado, para que lleve a cabo una construcción, reedificación o modificación a cualquier estructura existente, y, en general, para adelantar cualquier obra civil.

El permiso de construcción implica una medida de intervención administrativa que limita el libre ejercicio del derecho de propiedad, en especial de jus aedificandi y tiene por objeto controlar que el acto que se pretende ejercer (la construcción) esté de acuerdo con la ordenación urbanística aplicable, es decir las leyes, planos y programas de ordenación urbanística, así como con las normas sobre sanidad y seguridad de las edificaciones.

En la legislación nacional, encontramos la figura del permiso de construcción regulada en los artículos 1313 del Código Administrativo, el cual dice:

“Artículo 1313: En las ciudades, pueblos o caseríos no se podrá construir, reconstruir, reparar, adicionar o alterar edificios o muros que encierren patios o jardines, sin el permiso de la primera autoridad local de Policía, la que indicará por sí o por medio del empleado o personas en quienes delegue esta facultad, la línea del edificio o muro, de

acuerdo con las alienaciones o rasantes de las calles y plazas y demás prescripciones que a este respecto se establecen y las que dicten los respectivos Consejos Municipales.”

Sobre las concesiones para la construcción en las orillas de las playas, estas también tienen que cumplir con lo estipulado en la Ley sobre los bienes de dominio público destinados al uso público. Los particulares pueden construir y edificar, pero para que ello sea posible, el Estado, debe autorizar previamente a los particulares, a través de un contrato de concesión administrativa, el derecho de usufructuar los mismos; por tanto, antes de que la autoridad de policía local expida el permiso para construir sobre los bienes destinados al uso público, es necesario la comprobación de que la Administración en este caso el Ministerio de Economía y Finanzas ha dado la concesión correspondiente. (ver vista 475 de 2000)

Conclusión.

Ninguna autoridad puede ni debe dar la propiedad de terrenos o bienes inadjudicables de ocurrir, podría interponerse las acciones pertinentes a fin de que se reviertan al dominio estatal.

Con la pretensión de poder colaborar con usted, dentro de nuestro marco funcional y legal, quedamos de usted, muy atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/it/cch.