

Panamá, 12 de noviembre de 1999.

Ingeniero

RUBÉN REYNA

Administrador General de la
Autoridad Marítima de Panamá

E. S. D.

Señor Administrador General:

Por este medio doy respuesta a la consulta que nos formuló mediante Nota ADM No. 15569-99-LEG, del 24 de septiembre de 1999, en la que nos pregunta si el Concejo Municipal de Bocas del Toro puede, como en efecto lo hizo, a través del Acuerdo Municipal N°03 del 18 de mayo de 1999, declarar inadjudicables áreas marítimas.

Para resolver su interesante Consulta es necesario transcribir primero la parte resolutive del citado Acuerdo, en la que establece lo siguiente:

“1. Declarar el área de playa frente a la propiedad del Instituto Smithsonian conocida como Istmito, como zona inadjudicable para el desarrollo de actividades turísticas, Comerciales u otras que no sean compatibles con los objetivos de la estación. Se prohíbe igualmente el otorgamiento de permisos de ocupación.

2. Específicamente el área establecida será de 6.4 hectáreas que comprende la propiedad que comprende la propiedad (además) además de un área aproximada de 1 hectárea que se agrega a ambos lados.

3. Así mismo (sic), el área de plataforma marina localizada en la parte posterior de la finca, no sea destinada y/o concesionada para los

mismos propósitos arriba indicados los cuales resultan contraproducentes con los propósitos de la estación”.

De la lectura del precepto transcrito se advierte que el mismo declara inadjudicable el “área de playa ubicada frente a la estación científica del Instituto Smithsonian y alude también al “área de plataforma marina” localizada en la parte posterior de la finca.

Los bienes a los cuales alude el Acuerdo No.3 íbidem, como puede verse, se ubican dentro de los llamados “**bienes nacionales**”, que el artículo 255 de la Constitución Política enumera de la siguiente forma:

“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.
3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.
4. El espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial.
5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público.

En todos los casos en que los bienes de propiedad privada se conviertan por disposición legal en bienes de uso público, el dueño de ellos será indemnizado.” (Lo subrayado es de este Despacho).

Los bienes nacionales son, pues, bienes que pertenecen al Estado, por lo cual, la reglamentación de aspectos específicos tales como: su administración, adquisición,

disposición, explotación, etc., debe realizarse a través de leyes formales. Este razonamiento claramente se deduce del contenido del precepto transcrito, así como del artículo 254 del mismo cuerpo normativo (que enumera otro tipo de bienes que pertenecen al Estado), en los cuales el constituyente deja a cargo de la Ley la regulación de aspectos como los mencionados. Dicha regulación, además de estar contenida en diversas leyes especiales, se concretiza en el Libro I del Código Fiscal dedicado exclusivamente a la regulación **“De los bienes nacionales”**.

A los efectos del presente análisis, interesa destacar sólo dos normas de las contenidas en el aludido Libro I. La primera es el artículo 8, que establece que la administración de los bienes nacionales corresponde al Ministerio de Hacienda y Tesoro (ahora Ministerio de Economía y Finanzas) y que los bienes destinados al uso o a la prestación de un servicio público, serán administrados por el Ministerio o entidad correspondiente, de conformidad con las reglas y normativas y de fiscalización que establezca el Órgano Ejecutivo.

La segunda disposición que resulta pertinente citar es el artículo 116 del Código Fiscal que, al enumerar las tierras baldías que son inadjudicables, incluye entre ellas a las siguientes:

“ARTÍCULO 116.

...

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

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

...”.

Todas estas anotaciones que se han hecho permiten, pues, formular dos conclusiones básicas. En primer lugar, que los Consejos Municipales no pueden, como en el presente caso, declarar a través de un Acuerdo Municipal la

inadjudicabilidad de bienes nacionales, no sólo por tratarse de bienes que pertenecen al Estado, sino, además, porque la regulación de este tipo de bienes, como se ha visto, corresponde a la Ley, o a reglamentos previamente autorizados por ella.

En segundo lugar, es a la Autoridad Marítima de Panamá a quien corresponde la administración de los bienes a los cuales alude el Acuerdo Municipal N°.3 de 1998, según se desprende del numeral 4 del artículo 4 del Decreto-Ley N°.7 del 10 de febrero de 1998, que señala entre las funciones de esta entidad, la de "**Administrar, conservar, recuperar y explotar los recursos marinos y costeros**". Cabe agregar, que los "recursos marinos y costeros" están definidos en el numeral 4 del artículo 2 del mismo cuerpo normativo como "el conjunto de recursos renovables que se encuentran entre el litoral y el límite exterior de la Zona Económica Exclusiva de la República de Panamá, con excepción de los recursos minerales e hidrocarburos".

No debe perderse de vista, además, que de conformidad con los numerales 2, 3 y 4 del artículo 16 de la Ley N°.35 del 29 de enero de 1963, modificado por la Ley N°.36 del 6 de julio de 1995, corresponde tanto al Órgano Ejecutivo como a la Autoridad Marítima de Panamá, según sea el caso, autorizar la ocupación y utilización de las playas, riberas y fondos del mar. Para mayor ilustración, veamos el contenido de esta norma:

"ARTÍCULO 16. Autorízase al Órgano Ejecutivo para que mediante contratos celebrados con personas naturales o jurídicas, les permita la ocupación de playas para uso especial, cuando se trate de la construcción, instalación o establecimiento de lo siguiente:

1. ...
2. Balnearios, rampas, piscinas, cooperativas y otras obras destinadas a fines deportivos o de atracción turística, con excepción de concesiones para instalaciones portuarias y marítimas, tales como astilleros, marinas de toda índole (turísticas, privadas o públicas),

