

Panamá, 13 de marzo de 1998.

Doctora
Susana R. de Torrijos
Gobernadora de la Provincia
de Panamá.
E. S. D.

Señora Gobernadora:

Pláceme ofrecer contestación a su Oficio No. A.L. -074-98, fechado 14 de febrero de 1998, recibido en este Despacho el día 20 de febrero del presente año, por medio del cual desea conocer nuestra opinión jurídica respecto a la ilegalidad o legalidad de dictar una prohibición sobre "el acceso y uso de determinadas playas en nuestro litoral."

Manifiesta usted, que a través de Resolución No. D. G. -001-98 de 9 de enero de 1998 se establecieron una serie de requisitos para la obtención de permisos para paseos a diferentes playas de nuestro litoral; ello con el interés de reglamentar y establecer algunas medidas que garanticen la seguridad tanto de los participantes a dichos paseos como de las propiedades de terceros.

No obstante lo anterior, se han recibido un sinnúmero de quejas en las que fundamentalmente se solicita, "prohibir" el acceso de estos autobuses a determinadas playas, por ejemplo: Santa Clara, San José, Playa Corona, Río Mar.

DICTAMEN DE LA DIRECCIÓN DE ASESORÍA LEGAL DE LA GOBERNACIÓN DE PANAMÁ.

Según criterio jurídico de la Dirección de Asesoría Legal, de la Gobernación de Panamá: "el artículo 255 de la Constitución Nacional, las playas y las riberas de las mismas, pertenecen al Estado y son de uso

público, y por ende no pueden ser objeto de apropiación privada; y por el contrario son bienes de aprovechamiento libre y común.

Ante tal circunstancia, resultaría lesivo a los derechos consagrados en la Constitución Nacional *prohibir el acceso a particulares a determinadas playas de la Provincia* mediante acto resolutivo emitido por la Gobernación."

Luego de conocer este criterio legal, pasaremos a externar nuestras consideraciones sobre el tema; sin embargo debo manifestarle que la Procuraduría de la Administración no puede entrar a cuestionar la legalidad o ilegalidad del acto resolutivo emitido por su Despacho, habida cuenta que dicha facultad sólo corresponde a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Expuesta la anterior observación, comenzaré indicando que el tema de las playas ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de este Despacho; no obstante, brindaré algunas acotaciones jurídicas con el propósito de sustentar nuestra opinión sobre el particular.

Para el Jurista Guillermo Cabanellas, bienes de dominio público, son aquellos que pertenecen a todos, bajo la salvaguardia del Estado, sobre objeto inapropiables, como los caminos, canales, ríos, mar litoral, etc. También los define como aquellos destinados al uso o destino público. Dentro de ellos existen dos categorías definidas, según la propiedad. En el primero de los casos, nadie es dueño ni puede serlo; en el segundo, *el dominio estatal* no obsta a la utilización libre o según las reglamentaciones existentes. En el primer grupo se encuentran los canales, ríos, playas, riberas, puentes, las radas y otros similares. En el otro sector se alinean los pertenecientes de modo privativo al Estado, sin ser de uso común; pero destinados a un servicio público y al fomento de la riqueza nacional. (Cfr. Guillermo Cabanellas, págs. 322- 480)

El ilustre maestro Miguel Acosta Romero, conceptúa los bienes de dominio público como los que pertenecen a personas públicas. Su régimen es estrictamente de derecho público. Es inalienable, significa que esos bienes no pueden ser objeto de apropiación privada, ni tampoco están en el comercio. Además no pueden ser poseídos permanentemente a título de dueño por los particulares. Es imprescriptible o sea que no es susceptible de que sean adquiridos por prescripción por los particulares, y son inembargables, bajo ningún criterio ni bajo ningún régimen. (Acosta Romero, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 2a. ed. Edit. Porrúa, S.A., México, 1993 pág. 204.)

ANÁLISIS NORMATIVO

Nuestra Constitución Política en su artículo 255, establece que las playas y riberas de las mismas son *bienes de dominio público*, los cuales, tal como se ha externado en Consulta N°. 120 de 27 de junio 1994, revisten la característica de Inalienabilidad, Imprescriptibles e Inembargables. En lo que respecta a las características de improductividad y la prohibición de gravarse con derechos reales; la primera se refiere al carácter social que tienen los bienes de dominio público, los cuales no proporcionan ingresos al Estado, por su parte, la segunda dice en relación con las características de inalienabilidad e inembargabilidad ya mencionadas.

Es por ello, que las playas y riberas deben satisfacer necesidades de la colectividad. De allí que los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, no pueden ser adjudicados a los particulares, a no ser que medie una concesión administrativa otorgada por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, hasta por una faja de 200 mts.

En otro orden de ideas, las calles y avenidas, que permiten el acceso a las playas se rigen por lo establecido en, la Ley 120 de 2 de abril de 1943 "*Por la cual se modifica el artículo 6 de la Ley 78 de 1941*", señala en artículo único lo siguiente:

"Artículo único. El artículo 6to. de la Ley 78 de 1941, "*Por el cual se reglamentan las urbanizaciones en la República de Panamá, quedará así:*

Artículo 6. En todas las urbanizaciones cuya área total sea mayor de 20 de hectáreas, se cederá gratuitamente al Gobierno el área necesaria para las calles y avenidas de acuerdo con la reglamentación existente. Se cederá además gratuitamente al Gobierno para parques y edificios el 5% del área que quede después de restar las áreas cedidas para las calles y avenidas."

Por su parte, el artículo 1ro. de la Ley No. 57 de 30 de septiembre de 1946, "*Por la cual se desarrolla el artículo 46 de la Constitución Política de 1946*", dispone que las calles y vías que se constituyen en el territorio nacional tienen el carácter de obras de utilidad pública. Confrontemos el contenido del citado artículo.

"Artículo 1. Se declaran *obras de utilidad pública la apertura y construcción de calles y de vías de toda clase en el territorio de la República*; los terrenos necesarios para tales obras, así como los destinados para caminos vecinales y mejoras de cualquiera clase en las vías de comunicaciones que se dejen mencionadas; los acueductos, acequias, oleoductos y todas las demás obras análogas para el servicio público: las vías férreas, telegráficas y telefónicas, los parques, estaciones, aeropuertos, etc., y cualesquiera de índole similar que sean necesarias para el servicio público." (Destacado Nuestro)

La Corte Suprema de Justicia, en fallo de 9 de mayo de 1994, se pronunció sobre el concepto de "*utilidad pública*" en los siguientes términos:

"... Tanto la doctrina nacional como la extranjera y nuestra jurisprudencia, utilizan los términos utilidad Pública e interés social indistintamente. Claro está que es cuando la obra a ejecutar sea en beneficio, provecho o comodidad de la sociedad, y no como pretende el actor, quien solicita que el sentido que se le dé al término 'utilidad pública' sea restricto y sin tener en cuenta que la obra a realizar es para satisfacer a la comunidad..." (Cfr. Registro Judicial de mayo de 1994, pág. 326)

Por tanto, las vías de acceso, calles y avenidas, que se construyan en las playas deben ser consideradas de utilidad pública, es decir, que tales vías de acceso son de uso público, y como tales pueden ser utilizadas por todos los habitantes de la República de Panamá.

No puede prohibirse la libertad de tránsito, sólo pueden establecerse limitaciones a través de una Ley o Reglamento (Cfr. fallo de 4 de junio de 1993); tampoco puede limitarse el acceso a las playas, ya que las mismas constituyen bienes de dominio público y las vías que conduzcan a ellas por la legislación vigente como de utilidad pública, por lo cual no se puede restringir el uso, goce y disfrute de los mismos siempre que sea legítimo y honesto derecho. (Cfr. Consulta No. 41 de 14 de marzo de 1995)

De igual forma en Circular N°. DPA-001/97, que emitiera la Procuraduría de la Administración a todas las Instituciones Estatales y a la Comunidad en General, se recalcó en su Cláusula 1, que por disposición Constitucional, las playas, riberas de playas, fondo 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.

Si bien es cierto, no puede prohibirse el acceso a los particulares a las playas o ríos, ello no es óbice para que el Estado, Municipio, o la Gobernación, adopten medidas tendientes a coadyuvar a la conservación y preservación de los recursos naturales ubicados en el territorio de la Provincia, además de velar por la seguridad de las personas y bienes. La Ley N°.2 de 2 de junio de 1987, *"Por la cual se desarrolla el Artículo 249 de la Constitución Política, y se señalan las funciones de los Gobernadores de la República"* establece en su artículo 4, numeral 28, la facultad que tiene la Gobernación de coadyuvar con las autoridades pertinentes (Municipio, Intenare.) en la conservación y preservación de los bosques nacionales, las reservas forestales establecidas por Ley, la fauna silvestre y demás recursos naturales ubicados en el territorio de la provincia.

En atención a lo expuesto, la Gobernación de Panamá, en conjunto con el Municipio Capitalino deben adoptar medidas de protección y conservación de las playas y ríos, ya que es un hecho notorio que tanto, las personas que acuden a estos lugares de paseo como los que viven en el mismo sector están acostumbradas a tirar desperdicios en los cauces de los ríos o arrojar basura dentro de las propiedades privadas cercanas a las playas, como en las mismas; agudizando no sólo el problema de contaminación de las aguas si no que para efectos de los ríos pueden producirse grandes inundaciones y causar daños a terceras personas, si no se atiende este problema a tiempo.

Finalmente este Despacho es del criterio, que constitucionalmente las Playas, Ríos, entre otros, son bienes de dominio público, es decir, de uso público en general, y no puede restringirse ni prohibirse la entrada a particulares a estos lugares, no obstante, exhortamos a la Gobernación de Panamá como a los distintos Municipios para que se adopten las medidas tendientes a proteger estos recursos que nos brinda la naturaleza; por otro lado, corresponde a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo determinar la legalidad o ilegalidad del acto administrativo emitido por la Gobernación a través de la Resolución N°. D.G.- 00-98 de 9 de enero de 1998.

Con la esperanza de haber aclarado su interrogante, me suscribo de la señora Gobernadora, con la seguridad de mi respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.