

C-No.76

Panamá, 4 de marzo de 2002.

Honorable

EMILIO SALAZAR

Alcalde Municipal de San Carlos
San Carlos, Provincia de Panamá
E. S. D.

Señor Alcalde:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, y en especial como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que soliciten nuestro criterio legal, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a este despacho, relacionada con la desviación de líneas divisorias de límites, por parte de personas naturales; específicamente, la canalización de un río, alterando con ello la extensión geográfica de los corregimientos.

Analicemos en primera instancia, las normas jurídicas que en nuestro Derecho Positivo aluden a los bienes de uso público. Así, pues, tenemos que a nivel constitucional el artículo 255 de la Carta Fundamental, establece 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, 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).*

Los bienes del Estado son todos aquellos materiales, e inmateriales, muebles e inmuebles que pertenecen al Estado. Los mismos, pueden ser de dos categorías: de dominio público y de dominio privado. De dominio público, son todos aquellos bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporales pertenecientes como propiedad sui generis a un ente de Derecho Público, a fin de ser destinado a un uso público, servicio público, utilidad pública.

Así, 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;*
- 2. los que pertenecen privativamente al estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras no se otorgue su concesión:*
- 3. el aire”.*

Por la importancia que tiene esta consulta, nos permitimos reproducir, dos definiciones que sobre el dominio público, nos ofrecen dos juristas nacionales. Veamos:

“El Doctor Dulio Arroyo, 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, pág.12).

Fuentes Montenegro, nos comenta:

“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 o inmuebles, corporales e incorporables 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 pública o función pública". (Op.Cit. – págs. 12 y 13)"

Sobre las características generales del dominio público, la mayoría de los autores señalan que son los siguientes:

- 1. la inalienabilidad,*
- 2. la improductividad,*
- 3. la inembargabilidad, y*
- 4. la inhipotecabilidad.*

De las normas jurídicas transcritas 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, pueden ser titulares del dominio público, los cuales podrían ser conforme al Título X, sobre Economía Nacional de la Constitución Política, empresas estatales, mixtas, instituciones de crédito y de fomento, entidades autónomas y semiautónomas, instituciones nacionales y regionales o municipales, las cuales tendrán por propósito básico acrecentar la riqueza nacional y asegura beneficios para el mayor número posible de habitantes.

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.

Luego de estas consideraciones, me permito expresarle nuestro criterio legal respecto al asunto planteado.

Las entradas y salidas privadas, hechas por los propietarios de las fincas colindantes con el "Río Agalla", son lo que se conocen con el nombre de servidumbres privadas o no aparentes, las cuales son diferentes a las servidumbres públicas.

En efecto, las servidumbres públicas son aquellas que se establecen a favor de una comunidad entera ya sea por mandato de la Ley, a través del procedimiento de expropiación, o por disposición expresa de sus dueños, consignada en escritura pública.

En virtud de lo anteriormente señalado, somos del criterio legal que los propietarios de la finca a que usted se refiere en la presente consulta, no pueden alterar de ninguna forma, el cauce de dicho río ni colocar puertas privadas e impedir el libre tránsito de la comunidad, hacia el área de dicho río.

Tal y como se expresó en párrafos precedentes, los bienes de dominio público, están destinados a un uso público, un servicio público, una utilidad pública o al fomento de la riqueza o defensa del territorio.

Nuestra Honorable Corte Suprema de Justicia, en Fallo de 9 de mayo de 1994, dictado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, 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 restrictivo y sin tener en cuenta que la obra a realizar es para satisfacer a la comunidad...” (Registro Judicial de mayo de 1994, pág. 326)

Por tanto, las vías de acceso hacia el Río Agallal, deben ser consideradas como de utilidad pública, es decir, tales vías de acceso son de uso público, lo cual indica que pueden ser utilizadas por todos los habitantes de la región y este no puede ser desviado ni alterado su longitud geográfica hacia ningún corregimiento en especial.

Tales hechos y circunstancias como la de alterar o desviar los linderos o líneas divisorias de los límites del río, puede en su momento coartar la libertad de tránsito, a lo cual sólo puede establecerse limitaciones a través de una Ley o Reglamento (Cfr. Fallo de 4 de junio de 1993), ni mucho menos limitar el acceso a los ríos, ya que los mismos constituyen bienes de dominio público y las vías que conducen a ellos son considerados por la legislación vigente como de utilidad pública, por lo cual no se puede restringir o desviar sus límites o línea divisoria de los mismos.

La competencia de las autoridades de policía debe comportar un estricto cumplimiento a la ley habilitante, pues de lo contrario, ello se constituiría en un supuesto de extralimitación de funciones que no es más que actuar fuera de la competencia legal, y por ende, con total ausencia de los presupuestos esenciales que se le da al funcionario de policía, legitimidad para actuar.

En el artículo 862 del Código Administrativo se dice que las autoridades de policía son: el Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los Corregidores.

Usted, como autoridad de policía está plenamente habilitado para ordenar cualquier medida que sea necesaria para impedir que alguna persona ejecute actos como los que usted ha manifestado en su consulta.

En consecuencia, esta Procuraduría de la Administración recomienda al señor Alcalde, que tome todas las medidas legales que le asisten como Autoridad de Policía para garantizar el orden y evite la desviación de cualquier río o de los límites de éstos.

De usted, con toda consideración, atentamente,

Linette Landau
Procuradora de la Administración
Suplente

LL/14/jabs