

Con respecto a la inalienabilidad: Se refiere a que el bien no puede ser enajenado, por lo que no es susceptible de permuta, compra-venta 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.

Licenciado
PEDRO CAMPAGNANI
Gerente General del
Instituto Panameño de Turismo
E. S. D.

Imprescriptibles: Ello quiere decir que respecto de los bienes afectados al dominio público, por Respetado Gerente: Único titular (el Estado, no opera el fenómeno jurídico de la

A través de la presente, damos contestación a su nota N° 112-035-95 de 6 de febrero de 1995, recibida en este Despacho el 8 de febrero del año en curso, en la cual nos formula la siguiente interrogante:

Significa inembargabilidad: que no pueden ser retenidos, En los actuales momentos el Instituto Panameño de Turismo se encuentra analizando la viabilidad de los proyectos turísticos que se desarrollan en el área de playa Coronado y San Carlos, los cuales desean acogerse a los beneficios del Decreto de Gabinete N° 102 de 20 de junio de 1972, el cual fue derogado por la Ley 8 de 14 de junio de 1994, pero que se mantiene vigente para los efectos de aquellas solicitudes que se encontraban en trámite antes de la promulgación de ésta última.

Al respecto ha surgido la inquietud de la Junta Directiva de la Institución sobre las medidas que se deben tomar en cuenta en aquellos proyectos que se desarrollen en áreas de playas, a fin de evitar que con la construcción de los mismos se cierre el acceso público a las playas.

Por tanto, para satisfacer necesidades de la colectividad, de allí pues, que los terrenos Primeramente, debemos indicar que nuestra Carta Magna, en el artículo 255 cataloga a las playas y riberas de las mismas como bienes de dominio público, los cuales, tal como le hemos externado en la consulta N° 120 de 27 de junio de 1994, revisten las siguientes características:

Con respecto a las calles y avenidas, que constituyen las
"a. Inalienabilidad: Se refiere a que el bien no pueda 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. Imprescriptibles: 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 en los artículos 1694 y 1695...

c. 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.

En lo que respecta a las características de improductividad y la prohibición de gravarse con utilidades 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 y se relaciona con las características de de inalienabilidad e inembargabilidad de los bienes, aludidas anteriormente. (Consulta N° 120 de 27 de junio de 1994 absuelta al Ministerio de Hacienda y Tesoro), las, estaciones, aeropuertos, etc., y cualesquiera de

Por tanto, las playas y riberas deben satisfacer necesidades de la colectividad, de allí pues, 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 metros.

Con respecto a las calles y avenidas, que constituyen las vías de acceso a las playas, la Ley 120 de 2 de abril de 1943 "Por la cual se modifica el artículo 6º de la Ley 78 de 1941", dice en su artículo único lo siguiente:

"Artículo único El artículo 6º de la Ley 78 de 1941, por la cual se reglamentan las urbanizaciones en la República de Panamá, quedará así:

Artículo 6º. En todas las urbanizaciones cuya área total sea mayor de 20 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 1º de la Ley Nº 57 de 30 de septiembre de 1946, por la cual se desarrolla el artículo 46 de la Constitución Nacional de 1946, dispone que las calles y vías que se constituyan en el territorio nacional tienen el carácter de obras de utilidad pública. El artículo que se comenta textualmente dice:

"Artículo 1º 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 dejan 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."
(El subrayado es nuestro)

Adicionalmente, el artículo segundo de la Ley 57 de 1946, define el interés social como:
Según la referida Ley 57 de 1946, el concepto de utilidad pública se refiere a todo

"Artículo 2º Se declaran obras de interés social: las escuelas, bibliotecas, casas para obreros, hospitales, casa-cuna, sanatorios, preventorios y toda obra análoga que redunde en beneficio social."

Uno de los maestros del constitucionalismo panameño, el Dr. César Quintero, en su obra "Derecho Constitucional", Tomo I, comenta en relación a los artículos precitados de la Ley 57 de 1946, lo siguiente:

"En nuestra opinión, los conceptos de utilidad pública y de interés social expuestos en estos dos artículos de la citada Ley 57 de 1946 son, a la vez, insuficientes y redundantes. Insuficientes porque uno y otro artículo sólo hablan de obras: obras de utilidad pública y obras de interés social. Y, como es sabido, ninguno de estos dos conceptos puede ser limitado a la construcción, adquisición, mejoras o uso público de obras materiales. Además, son redundantes, porque para ilustrar uno y otro conceptos se dan en ambos artículos ejemplos de obras directamente vinculadas a la prestación de servicios públicos. El artículo 1º habla, así, de acueductos, parques, aeropuertos, etc.; y el 2º de escuelas, hospitales y sanatorios, o sea, de obras igualmente adscritas al servicio público."

Con todo, los dos artículos en examen tienen el mérito de no hacer definiciones ni de ser taxativos. Así, el artículo 1º termina diciendo: "y cualesquiera de índole similar que sean necesarias para el servicio público". El artículo 2º, a su vez, termina con la frase: "y toda obra análoga que redunde en beneficio social."

Estas dos frases permiten llegar a la conclusión de que, según la referida Ley 57 de 1946, el concepto de utilidad pública se refiere a todo

No se lo relacionado directamente con los servicios públicos; y el de interés social a todo lo que redunde en beneficio social. (Ley de junio de 1993), ni mucho menos bienes de dominio público y las vías que conduzcan a ellas. Repetimos que la distinción entre interés social y utilidad pública no tiene mayor trascendencia, si se da a esta última su sentido amplio, que es el correcto.

Sobre las medidas que han de observarse en los proyectos que se desarrollan en las playas, ya expresamos, con el criterio de concordancia, que el constituyente quiso usar las dos expresiones para evitar futuras interpretaciones tendenciosas. Y el legislador se empeñó, en su manera, por deslindar, a su manera, los dos conceptos.

(QUINTERO, César. Derecho Constitucional. Tomo I. Imprenta Antonio Lehmann. San José, Costa Rica, 1957., pág. 201). Recientemente, nuestra Honorable Corte Suprema de Justicia, en fallo de 9 de mayo de 1994, dictado por la Sala 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.

Atentamente, 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...".

(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 como de utilidad pública, es decir, que tales vías de acceso son de uso público, lo cual indica que pueden ser utilizadas por todos los habitantes de la República de Panamá.

No se pueda coartar la libertad de tránsito, a la 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 las playas, ya que las mismas constituyen bienes de dominio público y las vías que conduzcan a ellas son consideradas 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 con legítimo y honesto derecho..

Doctor
FRAN Sobre las medidas que han de observarse en los proyectos que se desarrollen en áreas de playas, concordamos con el criterio vertido por la Asesoría Legal de dicha institución, en el sentido de que las medidas aplicables son aquellas enunciadas en la Resolución N° 86-90 de 28 de diciembre de 1990. "Por la cual se sustituye la Resolución N° 54-90 de 19 de octubre de 1990 y se establece la ubicación de servidumbres vehiculares a lo largo de las playas, en proyectos de parcelaciones o urbanizaciones." (G.O. 21.704 de 15 de enero de 1991).

Finalmente, es necesario dejar establecido en la presente consulta que no es posible pronunciarnos sobre la constitucionalidad de las medidas adoptadas por la Sociedad Coronado S.A., pues, tal atribución es privativa del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tal como lo dispone el artículo 203 de nuestra Carta Magna.

PRIMERA INTERROGANTE:

Esperando sea de utilidad la respuesta a su consulta reciba las manifestaciones de nuestra consideración y aprecio.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

8/AMdeF/au

En primer lugar, cabe explicar que la Propiedad Horizontal es un derecho de propiedad en el cual un solo inmueble (subdividido en pisos, departamentos e locales) pertenecen a varios propietarios; de donde resulta que cada propietario tiene un derecho de propiedad exclusiva y privativa sobre una parte determinada del inmueble -piso, departamento o local- y una copropiedad sobre aquellas estructuras o