



Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Coclé

Penonomé, 4 de agosto de 2022
C-SPC-004 -22

Señor
Ramón Alexis Pinzón Ortiz
E. S. M.

Señor Pinzón:

Ref. Competencias de las Autoridades en materia de determinación de las vías públicas (Caminos).

En atención a lo establecido en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece que la Procuraduría de la Administración tiene como misión la de brindar orientación al ciudadano, y en el marco de nuestras competencias dentro del ámbito jurídico administrativo del Estado, conforme lo estipula el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, damos respuesta a su solicitud de orientación de 3 de junio de 2022, relacionada con conocer la autoridad competente para conocer los conflictos de obstrucción de paso por una servidumbre o callejón.

En primer, lugar cabe mencionar que es importante determinar específicamente la figura a la que usted hace mención, toda vez que en su solicitud plantea la existencia de una servidumbre o callejón. Sobre el concepto de servidumbres se distinguen las servidumbres de naturaleza civil y las servidumbres públicas las cuales son establecidas por ley y tienen el atributo de ser de uso público; así como, al referirse a un callejón se pudiera interpretar que se refiere a una vía pública, ya que por definición este es un paso estrecho y largo entre paredes, casas o elevaciones de terreno, sin señalarse si se trata de una vía pública o por el contrario es sobre una propiedad privada.

Ahora bien, antes de determinar las autoridades a las que les corresponde la solución del conflicto, deberá determinarse el estatus legal del terreno sobre el cual se ejecuta materialmente la actividad de tránsito de las personas a la que usted hace referencia en su nota.

En esa línea de orientación es prudente indicarle que la Ley N° 59 de 8 de octubre de 2010 “Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Nacional Tommy Guardia y dicta otras disposiciones”; establece en su artículo 1 la creación de esta Autoridad, “(...) como *única entidad competente del Estado para regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras y demás bienes inmuebles, independientemente de que sean de propiedad privada o propiedad estatal, nacional o municipal, bienes de uso o dominio público, así como de*

las tierras indígenas o colectivas, y para recomendar la adopción de políticas nacionales relativas a estas materias o bienes. “(Resaltado nuestro).

Sobre este aspecto, es necesario resaltar lo establecido en el artículo 3 y en el numeral 6 del artículo 7 de la referida Ley N° 59 de 2010, los cuales indican lo siguiente:

“Artículo 3. La Autoridad integrará e incorporará para sí todas las funciones, potestades y prerrogativas otorgadas por la ley a la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, a la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, al Programa Nacional de Administración de Tierras del Ministerio de Economía y Finanzas y al Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia del Ministerio de Obras Públicas.

No obstante, el Departamento de Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas quedará adscrito legal y funcionalmente a este Ministerio y mantendrá las funciones, potestades y prerrogativas existentes al momento de la entrada en vigencia de esta Ley.

Para todos los efectos, se entenderá que la Autoridad se subroga todas las funciones deberes, potestades y demás que por ley se encuentren consignadas a las instituciones antes descritas.”.

“Artículo 7. La Autoridad tendrá las siguientes funciones.

(...)

6. Administrar y reglamentar el uso de **los bienes de uso o dominio público y decretar la constitución, existencia, afectación y desafectación de bienes de dominio público, cuando sea permitido por la ley y no corresponda a otras entidades por ley.**

(...).” (El resaltado es nuestro)

Como se puede advertir, de conformidad con las normas legales citadas, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras posee competencia legal para decretar la constitución, **existencia, afectación y desafectación de bienes de dominio público, cuya gestión no corresponda a otras entidades por ley.**

En esa línea de acción, corresponde a la ANATI, por mandato del numeral 12 del artículo 219 de la Ley 37 de 1962, en concordancia con el artículo 3 de la Ley 59 antes citada, “Coordinar sus labores con las del Ministerio de Obras Públicas y otros organismos pertinentes, a fin de que se construyan los **caminos de penetración**, obras de riego, drenajes y otras obras de valorización

integral para el beneficio comunal y para habilitar las tierras que requieran los planes de Reforma Agraria”.

Sobre esta temática, debe tenerse claro lo establecido en el artículo 2 de la Ley 35 de 30 de junio de 1978, “Por la cual se reorganiza el Ministerio de Obras Públicas”, y que en cuanto al concepto de obras publicas señala: “El concepto de Obras Públicas tal como se utiliza en esta Ley, aplicado con exclusividad al Ministerio de Obras Públicas, comprende los bienes nacionales, tales como fuentes de materiales de construcciones, **carreteras, calles, puentes**, edificios o construcciones **de cualquier clase** que por Ley o por disposición del Órgano Ejecutivo le sean adscrito para el cumplimiento de sus objetivos”.

Sobre las funciones con que cuenta el Ministerio de Obras Públicas, en materia de vías públicas es preciso hacer referencia a los tres primeros literales del artículo 3 de la Ley 35 de 1978, el cual establece:

“Artículo 3. El Ministerio de Obras Públicas, para la atención de los asuntos de su competencia , tendrá las siguientes funciones:

- a) Ejercer la administración, supervisión e inspección y control de las obras públicas, para su debida construcción o manenimiento, según el caso.
- b) Ejecutar los programas que le encomiende el Órgano Ejecutivo sobre investigaciones y análisis de las obras públicas en relación a su uso y necesidades futuras, así como proyectar la política y programas de acción ajustados a los planes globales del Estado.
- c) Dictar las normas técnicas y diseño y construcción de calles, carreteras y puentes y revisar para aprobar e improbar los planos y especificaciones para la construcción y reconstrucción de tales obras.
- d) ...”

En relación al resto de los literales, es oportuno señalar que mediante la Ley 11 de 27 de abril de 2006, “Que reforma la Ley 35 de 1978...”, en el artículo se dispone lo siguiente:

“Artículo 1. Se modifican los literales d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), o), p) y q) del artículo 3 de la Ley 35 de 1978, así:

Artículo 3. El Ministerio de Obras Públicas, para la atención de los asuntos de su competencia, tendrá las siguientes funciones:

...

d) Efectuar los levantamientos cartográficos nacionales, establecer las normas técnicas en esta materia y coordinar las labores cartográficas

con las otras dependencias del Estado que realizan trabajos de cartografía especializados:

- e) Coordinar las políticas, los planes, los programas y las acciones del Ministerio con los otros ministerios y las entidades del sector público, vinculados a las obras públicas;
- f) Rendir cuentas de su administración financiera y patrimonial, conforme a las leyes y normas que regulan el sistema de contabilidad, planificación y presupuesto de la administración pública;
- g) Atender la administración de los recursos humanos, financieros y materiales, asignados para la realización de los programas a su cargo y sus necesidades de funcionamiento dentro de los presupuestos aprobados y las normas generales que rigen la administración pública;
- h) Promover la recopilación, el procesamiento y la sistematización de los datos referentes a las obras públicas, y cooperar en las labores censales o estadísticas nacionales o sectoriales en las materias de su competencia;**
- i) Asesorar y otorgar apoyo al sector privado para su mejor participación en la ejecución de políticas, planes y programas de responsabilidad intersectorial;
- j) Elaborar y presentar los informes, los balances, los estados periódicos de situación, el avance y rendimiento de sus programas y presupuestos, así como las memorias anuales o informes que sean requeridos por los Órganos Ejecutivo y Legislativo y por las entidades regulares de los respectivos sistemas;
- k) Participar en la confección y celebración de tratados, convenios, conferencias y eventos internacionales de su competencia;
- l) Tener relaciones con organismos internacionales o extranjeros afines, en cuanto tales relaciones promuevan el cumplimiento de sus propios fines. Esta función deberá coordinarla con el Ministerio de Relaciones Exteriores;
- m) Ordenar la suspensión y/o demolición, total o parcial, de obras que se estén ejecutando o que se hayan ejecutado, en violación de los planos que cuenten con las aprobaciones correspondientes, en las materias que competen a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas;**

n) Ordenar la suspensión de las obras que conlleven construcción de calles, cuando incumplan con las disposiciones legales y reglamentarias que regulan dichas construcciones;

o) Imponer multas de cinco mil balboas (B/.5,000.00) a cien mil balboas (B/.100,000.00), según la gravedad de la falta, la cual será definida en la reglamentación respectiva, a las personas, naturales o jurídicas, que incumplan las especificaciones de los planos aprobados por el Ministerio de Obras Públicas y las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la materia objeto de su competencia. Las personas naturales o jurídicas reincidentes en el incumplimiento de estas disposiciones, serán sancionadas con el doble de la multa impuesta;

p) Dictar los reglamentos que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines;

q) Cumplir cualquier otra función que se le atribuya para el cumplimiento de los fines del Estado”.

Ahora bien, ante el supuesto de que se trata de un camino, calle o carretera, como bien de uso público; certificada su naturaleza por la Autoridad Nacional de Tierras y/o el Ministerio de Obras Públicas; somos de la opinión que de las normas citadas, debe entenderse, que el Ministerio de Obras Públicas tiene competencia como administrador de las calles y carreteras; ya que puede tratarse de una conducta consona con la posible apropiación de la misma, limitando la naturaleza propia de ese bien de uso público.

Igualmente, somos de la opinión que si se tratan de obras relacionadas con el levantamiento de vallas o el poner puertas, así como hacer obra de uso particular sobre las vías públicas, son competentes para conocer el conflicto referente a la posible obstrucción, los jefes de policía. Lo anterior se desprende de lo establecido en los artículos 1344, numeral 10, en concordancia con el artículo 1349; así como el 1644 del Código Administrativo; y los artículos 49 y 50 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016: estos en referencia al establecimiento de la conducta como una falta sancionable, establecidas en el Código Administrativo, y que por competencia le corresponde a los Alcaldes aplicar las sanciones correspondientes.

El otro supuesto es que se determine que el terreno sobre el cual se reclama el paso es propiedad privada, por lo que debe entenderse que se trata de un posible conflicto de servidumbre de paso reclamado o establecido en favor de uno o varios dueños colindantes. Sobre este aspecto, cabe indicar que estaríamos ante una servidumbre de naturaleza civil, ésta se define como un gravamen impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño (Ver artículo 513 del Código Civil). En estos casos, por mandato de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, se le atribuye competencia a los Jueces de Paz para ventilar conflictos relacionados con este tipo de servidumbre, tal cual lo dispone el numeral 2 del artículo 31 de la referida Ley; indicándose que la decisión del Juez de Paz será de carácter provisional, pues las partes podrán someter este tipo de asuntos a la

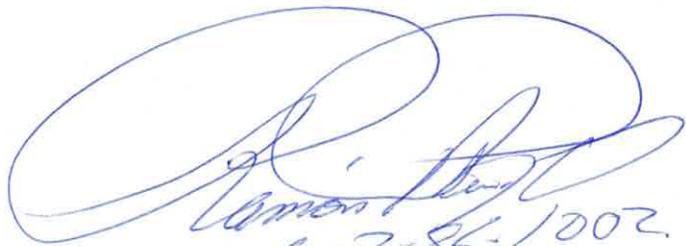
instancia judicial correspondiente. (Jurisdicción Ordinaria o Agraria, según sea la naturaleza o destinos de los inmuebles); lo anterior establecido en el párrafo final del citado artículo 31. Así: **“En caso de servidumbre, las desiciones de los Jueces de Paz serán de carácter provisional. No obstante, las partes podrán someter este tipo de asuntos a la instancia judicial correspondiente. Las decisiones provisionales del juez se cumplirán hasta que sean revocadas por la instancia judicial”**.

Finalmente, debemos indicarle que no nos corresponde pronunciarnos sobre las desiciones de los Jueces de Paz o de las desiciones que en materia sancionatoria apliquen o dejen de aplicar los Alcaldes, toda vez que se tratan de actos “Jurisdiccionales” los cuales están excluidos de nuestro ámbito de competencia, tal cual lo expresa textualmente el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Atentamente,


Ewyn Ceíso Arcia González
Secretario Provincial de Coclé
Procuraduría de la Administración




C-286-1002
Recibido 11/8/2022
2.00pm.

Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 906-0606, 906-0647 * Fax: 906-0604
* E-mail: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *