



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de septiembre de 2024
Nota C-198-24

Señor
Juan Pablo Carbonell
Ciudad

Ref.: Opinión legal sobre la constitucionalidad de aplicar sanciones de tránsito en vías que, bajo la definición de la RAE, no serían consideradas públicas.

Señor Carbonell:

Por este medio se da respuesta, a su escrito presentado el día 10 de septiembre de 2024, mediante el cual formula las siguientes interrogantes:

"Por tanto, me gustaría solicitar su orientación y opinión jurídica sobre esta cuestión. Específicamente, me gustaría saber:

- 1. ¿Cómo puede considerarse constitucional la aplicación de sanciones de tránsito en vías que, bajo la definición de la RAE, no serían consideradas "públicas"?*
- 2. ¿Existen definiciones legales en la normativa panameña que justifiquen esta discrepancia entre la legislación y su interpretación?*
- 3. ¿Podría ser revisada la legislación para proporcionar mayor claridad y evitar posibles contradicciones en la aplicación de las normas de tránsito?"*

Esta Procuraduría debe inicialmente señalar, que conforme el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, le corresponde "**servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto**", presupuesto excluyente que se configura en el caso que ocupa a este Despacho; toda vez que lo solicitado en esta ocasión y términos requeridos, no implica la interpretación de textos jurídicos, ni se contempla la existencia de discrepancias ni contradicciones respecto al tema objeto de su consulta.

En consecuencia, bajo estas restricciones de ley, no es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo, en cuanto a las interrogantes planteadas; no obstante, en esta ocasión se le brindará el presente *razonamiento orientativo*; aclarando que el mismo, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

I. De la Constitución Política de Panamá.

"Artículo 258. Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

...

2. *Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.*
- ...
5. **Los demás bienes que la Ley defina como de uso público.**
- ..." (Lo resaltado es del Despacho)

El artículo *ut supra* de la Carta Magna, determina en forma diáfana que "*pertenecen al Estado y son de uso público*" aquellos bienes destinados a servicios públicos (numeral 2) y los especificados por Ley (numeral 5). En virtud de ello, para efectos jurídicos, pueden considerarse públicos los bienes descritos en la Constitución Política, así como en las Leyes.

En torno a esta norma fundamental, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 26 de diciembre de 2017, ante acción de amparo de garantías constitucionales, ha proferido el criterio siguiente:

*"El citado artículo del Texto Constitucional enlista una serie de **bienes destinados al uso público** y que, en principio, **no pueden ser objeto de apropiación privada**, reconociéndole al Estado un derecho de propiedad sobre los mismos, por lo cual está facultado para proveer lo necesario para su **conservación, uso y explotación**.*

*La naturaleza de los bienes de uso público implica que **su utilización está destinada de manera directa a una función pública**, al interés general y, por tanto, se encuentran sometidos a un régimen especial de Derecho Público.*

El publicista Roberto Dromi señala que los bienes de uso público están sometidos a un régimen jurídico especial con modalidades propias, orientados por los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad (Derecho administrativo. Ciudad Argentina: Buenos Aires, 1998, p. 649).

*Lo anterior implica que ninguna persona privada puede disponer de los bienes de uso público **en calidad de propietario**, ya que no son susceptibles, por ejemplo, de permuta, compraventa, donación y tampoco de prescripción (como medio de adquisición de la propiedad); ni pueden ser secuestrados, depositados, ni embargados para que respondan por el incumplimiento de obligaciones públicas y privadas."*
(Lo resaltado es del Despacho)

En tal sentido, expone la Máxima Corporación de Justicia, que pertenecen al Estado, los bienes de uso público y, dado que su naturaleza implica una función pública, no pueden ser objeto de apropiación privada.

En el caso de las obras viales denominadas Corredor Norte¹ y Corredor Sur², debe destacarse que las mismas ejercen una función pública (vías de tránsito) y que están administradas por la Empresa Nacional de Autopistas, S.A. (ENA)³, creada por la Ley No.76 de 2010, cuyas acciones están emitidas en forma nominativa y el 100% de ellas son propiedad del Estado, la cual tiene como finalidad "*La adquisición de participación en*

¹ Contrato No.98 de 29 de diciembre de 1994, para el "Estudio, diseño, construcción, mantenimiento, operación y explotación de la Autopista Panamá-Colón y la Fase I del Corredor Norte, mediante el sistema de concesión administrativa". Publicado en la Gaceta Oficial No.22699 de 10 de enero de 1994.

² Contrato No.70 de 6 de agosto de 1996, para el "Estudio, diseño, construcción, mantenimiento, administración y explotación del Corredor Sur, mediante el sistema de concesión administrativa". Publicado en la Gaceta Oficial No.23108 de 26 de agosto de 1996.

³ Ley No.76 de 15 de noviembre de 2010, "Que autoriza la creación de la Empresa Nacional de Autopistas, S.A. y establece su marco regulatorio y reforma la Ley 5 de 1988, sobre Concesión Administrativa para la ejecución de Obras Públicas". Publicada en la Gaceta Oficial No.26660-A de 15 de noviembre de 2010.

el capital social de sociedades concesionarias del Estado para la construcción, conservación, mantenimiento, administración, financiación y explotación, por sí, de carreteras, autopistas de peaje o tarifa, puentes, vías de acceso y/o cualquier obra de infraestructura vial...".

Con motivo de lo anterior, dentro del plano constitucional, resulta impostergable para este Despacho delimitar que, los bienes se reputan públicos, en atención a su función (pública) y propiedad (del Estado), difiriendo en ese contexto de la definición atribuida en su escrito a la Real Academia Española, que es una reconocida institución cultural que promueve la regularización e integridad del idioma español, pero cuyos alcances no priman sobre el ordenamiento jurídico patrio.

Ahora bien, al acudir este Despacho al Diccionario de la Real Academia Española, se encuentra con que *vía pública*⁴ esta conceptualizada como "*calle, plaza, camino u otro sitio por donde transita o circula el público*", en directa relación con la accesibilidad (al público) o destino (público) de la vía. Dicho esto, los corredores, así como cualquier autopista de pago, ofrecen un acceso libre a quienes deseen beneficiarse de los mismos, más no gratuito, puesto que tienen un costo preestablecido.

II. Del Código Fiscal.

"Artículo 3. Son bienes nacionales, además de los que pertenecen al Estado y de los de uso público, según los enumera la Constitución en sus artículos 257 y 258, todos los existentes en el territorio de la República que no pertenezcan a los Municipios, a las entidades autónomas o semiautónomas ni sean individual o colectivamente de propiedad particular."

(Lo resaltado es del Despacho)

En este artículo 3 del Código Fiscal, se reitera lo expresado en la Carta Magna, en cuanto al carácter de bien nacional asignado a los bienes de uso público. Se ahonda en el criterio, desarrollando que pertenecen al Estado todos los bienes que no sean propiedad municipal, de entidades estatales, ni de propiedad privada.

IV. Del Código Administrativo.

"Artículo 1335. Son vías públicas urbanas, las calles⁵, plazas, paseos y las avenidas⁶ o caminos⁷ a las quintas o corregimientos accesorios a la capital del Distrito, comprendiéndose en ellas las calzadas⁸, puentes, viaductos adyacentes, la construcción, reparación u ornato de los cuales corresponde a las Municipalidades. La libertad, comodidad y seguridad del tránsito y el aseo de las vías públicas es de competencia de la Policía."

(Lo resaltado es del Despacho)

⁴ <https://dle.rae.es/v%C3%ADa?m=form#7mEQ9I0>

⁵ De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, es: "*Vía pública, habitualmente asfaltada o empedrada, entre edificios o solares*". <https://dle.rae.es/calle>

⁶ Según el Diccionario de la Real Academia Española, es: "*2. f. Camino que conduce a un pueblo o paraje determinado; 3. f. Vía ancha, a veces con árboles a los lados*". <https://dle.rae.es/avenida?m=form>

⁷ Acorde al Diccionario de la Real Academia Española, es: "*Vía que se construye para transitar*". <https://dle.rae.es/camino?m=form>

⁸ Conforme el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, es: "*1. Parte de la calle comprendida entre dos aceras; 2. f. En las carreteras, parte central dispuesta para la circulación de vehículos; y, 3. f. Camino pavimentado que unía poblaciones*". <https://dle.rae.es/calzada>

"Artículo 1636. Son **vías públicas**, además de las urbanas de que habla el artículo 1335, los **caminos públicos rurales**, comprendiendo en ellos los puentes, **calzadas** y otras obras que hacen parte de ellas, y los ríos navegables."
(Lo resaltado es del Despacho)

El Código Administrativo de Panamá, en sus artículos 1335 y 1636, cataloga en forma inequívoca como vías públicas a las calles, avenidas, caminos y calzadas del país, otorgando competencia a la **Policía Nacional** sobre la libertad, comodidad y seguridad del tránsito sobre las mismas, razón por la cual pueden imponer las sanciones de tránsito pertinentes.

V. Del Código Civil.

"Artículo 328. Los bienes son de dominio público o de propiedad privada."

"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 estén destinados a algún servicio público...
- ..." (Lo resaltado es del Despacho)

El Código Civil clasifica los bienes en "bienes de uso público" y "bienes de dominio privado". Los primeros pueden pertenecer al Estado o a los Municipios, mientras que se reputan privados los patrimoniales del Estado o Municipios y los pertenecientes a particulares.

Así, el artículo 329 ibídem, señala a los caminos como bienes de uso público, en razón de su naturaleza y destino público,

VI. Del Reglamento de Tránsito Vehicular.

"Artículo 3. Para la aplicación e interpretación del presente Reglamento, se tomarán como base sustentadora las siguientes definiciones:

...

- **Autopista: Vía pública** que está especialmente proyectada, construida y señalizada para el tránsito de vehículos autorizados, y que reúne las siguientes características:

- a) Las propiedades colindantes no tienen acceso directo.
- b) No cruza a nivel ningún otro camino, vía o línea de ferrocarril, ni es cruzada a nivel por vía de comunicación o servidumbre de paso alguna.
- c) Cuenta con calzadas para cada sentido de circulación, separadas entre sí, salvo en puntos singulares o con carácter temporal, por una franja o terreno no destinada al tránsito o por barreras de seguridad especialmente diseñadas y construidas para este propósito

...

- **Avenida: Vía pública** principal utilizada para el tránsito de vehículos dentro de las zonas urbanas.

...

- **Calle: Vía pública** secundaria utilizada para el tránsito de vehículos dentro de las zonas urbanas.

...

- **Camino privado:** Vía de circulación comprendida dentro de los límites de una propiedad privada.
- ...
- **Carretera:** Vía pública utilizada para el tránsito interurbano de vehículos con niveles adecuados de seguridad y comodidad.
- ...
- **Vía pública.** Zona o terreno de uso público destinado para el **tránsito libre de vehículos**, peatones y/o animales, sin más limitaciones que las establecidas por el presente Reglamento.
- ..." (Lo resaltado es del Despacho)

En el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.640 de 2006⁹, citado *ut supra*, en la materia que interesa a esta consulta, otra vez se reitera la calidad de vía pública que ostentan las autopistas, avenidas y calles de Panamá, y se brinda la definición aplicable para efectos del Reglamento de Tránsito Vehicular. Acudiendo a las mismas, es posible discurrir que los denominados Corredor Sur y Corredor Norte constituyen autopistas nacionales, por lo que son de carácter público.

En adición, se define vía pública en atención al uso público para efectos del libre tránsito de vehículos y otros, así como también reconoce la existencia de caminos privados, "*comprendidos dentro de los límites de una propiedad privada*". De ello puede colegirse, sin perjuicio de posibles servidumbres, que son vías privadas aquellas situadas dentro de terrenos privados.

De esta manera se da respuesta al contenido de su nota; reiterando que la orientación aquí brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, para esta Procuraduría.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-186-24

⁹ Decreto Ejecutivo No.640 de 27 de diciembre de 2006, "Por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá". Publicado en la Gaceta Oficial No.25701 de 29 de diciembre de 2006.