



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Veraguas

Santiago, 10 de mayo de 2023.
C-VE-003-23

Honorable
Manuel Castillo Melamed
Gobernador
Provincia de Veraguas
E. S. D.

MINISTERIO DE GOBIERNO
GOBERNACIÓN DE VERAGUAS
DESPACHO DEL GOBERNADOR
RECIBIDO POR: Diego Gutiérrez
FECHA: 10/05/23
FIRMA: 3:55 p.m.

Ref.: Servidumbre

Honorable Gobernador:

Por este medio y conforme a nuestra atribución constitucional y legal, en atención a la facultad contenida en la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, emitida por el Procurador de la Administración, y sobre la base que, el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones*”, al ser Consejeros Jurídicos de los servidores públicos administrativos, tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su nota S/N, recibida en este Despacho el 10 de abril de 2023, mediante el cual consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, en los siguientes términos:

1. *¿Qué es un camino real, una servidumbre pública y una vía pública, y donde se rigen las mismas en nuestra legislación?*
2. *¿Cuál es la diferencia entre un camino real, servidumbre pública y una vía pública y a quien o quienes les compete velar por que ser respete el derecho de los beneficiarios de estas, en caso de que sean cerradas o desconocidas?*
3. *¿Puede un juez de paz de acuerdo a los estatuido en el artículo 31 de la Ley 16 de 2016, decretar provisionalmente la existencia de una servidumbre de paso, sin que esta se encuentre marcada en planos pero que sea de hecho, aparente, continua, además de dictar medidas tendientes a fin de garantizar su uso y goce?”*

Damos respuesta a su solicitud de consulta administrativa, que si bien al tenor de lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000, la Procuraduría de la Administración tiene entre sus atribuciones, 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; sin embargo es importante indicarle que esta orientación no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.



Procederé a ofrecerle una orientación legal administrativa, respecto al tema objeto de su consulta; pero debemos advertir que la pregunta que nos formula, no guardan relación con los presupuestos legales mencionados, situación que iría más allá de los límites que nos impone la Ley, toda vez que en su escrito de consulta anuncia que, existe un proceso judicial interpuesto por supuestos propietarios de predio sirviente, quienes han incoado medida cautelar de suspensión sobre un camino, así como también indica en su escrito de consulta que, existe una resolución que se ha decretado en cuanto a una reapertura de servidumbre; por lo que estamos frente a cuestionamientos relacionadas con las decisiones que el Juez de Paz, como funcionario jurisdiccional independiente, ha adoptado en concordancia con su rol de ejecutor de la jurisdicción especial de justicia comunitaria de paz que se orienta en los principios procesales como la eficacia, celeridad, informalidad, con un enfoque de derechos humanos. (Cfr. art. 4 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016);

Lo anterior, tiene su fundamento en el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyo texto es del siguiente tenor:

*“Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, **excluyendo las funciones jurisdiccionales**, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.”* (Lo resaltado es nuestro).

No obstante, lo anterior, de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, esta Secretaría Provincial considera importante ofrecerle una orientación, señalando que las competencias en atención a las servidumbres, el juez de paz, deberán ceñirse a las normas contenidas en la Ley 16 de 17 de junio de 2016, el Decreto Ejecutivo 205 de 28 de agosto de 2018, así como, la Constitución Política, leyes y disposiciones municipales.

Fundamento del criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Veraguas:

Procedemos a desarrollar nuestra orientación al tema consultado, con fundamento en los siguientes preceptos jurídicos:

I. Constitución Política

Que la Constitución Política de la República de Panamá, vigente, establece:

*“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. **Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.***

*Artículo 27. Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia **sin más limitaciones que las que impongan las leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de migración.**”* (Lo resaltado es nuestro)

Las normas constitucionales transcritas hacen referencia al principio de legalidad que demanda de todos los servidores públicos, el deber de ceñir sus actuaciones



con estricto apego a la norma, en virtud del cual éstos solo pueden hacer aquello que la Ley expresamente les permite, razón por la cual, su finalidad es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, para el cumplimiento mismo de la función pública. En cuanto al Principio de Libertad de Tránsito, si bien el texto constitucional, reconoce por regla general el derecho de circulación, la propia normativa establece que dicho derecho se encuentra sujeto a las limitaciones que impongan las leyes y reglamentos. (Cfr. C-LS-005-21 de 18 de agosto de 2021).

II. Función jurisdiccional

Cuando se habla de funciones jurisdiccionales, a través de consulta C-SAM-01-23 de 04 de enero de 2023, el Procurador de la Administración, indicó:

“...se refiere a las facultades que otorga la ley a ciertos órganos o entes, para dirimir conflictos o decidir ciertas causas, como por ejemplo, la jurisdicción especial de justicia comunitaria de paz, a cargo de un juez de paz, conforme a la Ley 16 de 17 de junio de 2016 “Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria”, cuyo artículo 3, dispone, que “la Jurisdicción Especial de Justicia Comunitaria de Paz se ejercerá a través del juez de paz y el mediador comunitario, quienes junto con el Alcalde, la Comisión Técnica Distrital, Comisión Interinstitucional y la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos conformarán su estructura organizacional”. Es decir, se trata de una jurisdicción propia, autónoma e independiente. Igual principio aplica, a las funciones que tengan otros entes respecto a sus competencias específicas.”

Esta Secretaría se ha pronunciado al respecto a través de consulta C-VE-001-23 de 24 de febrero de 2023, donde indicamos que, la justicia comunitaria de paz, de acuerdo al artículo 2 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, es una jurisdicción especial, por lo tanto sus funciones, atribuciones y competencias están definidas en los artículos 8, 13, 29, 31 y 32 del citado cuerpo legal y demás preceptos legales y municipales, por lo que toda orientación en esta materia se desarrollará conforme a la Ley 16 de 2016 “Que instituye la justicia comunitaria de paz y dicta otras disposiciones sobre mediación y conciliación comunitaria” y el Decreto Ejecutivo 205 de 28 de agosto de 2018 que la reglamenta, así como aquellas disposiciones legales y municipales que la complementan, por lo que al resolverse conflictos comunitarios regulados por la legislación, y a los cuales se les aplica procedimiento especial, son actos materialmente jurisdiccionales. (Cfr. consulta C-SAM-14-22 de 12 de abril de 2022)

III. Conceptos

La Revista de Geografía Latinoamericana “Redescubriendo el Camino Real de Panamá: Arqueología y Potencialidades Turísticas Patrimoniales”, nos ofrece una definición de **Camino real**, en los siguientes términos:

“El término camino real describía todas las principales rutas de transporte en el reino colonial español. En Panamá, varios caminos estuvieron en uso durante la época colonial, los más importantes fueron el Camino de Cruces y el Camino Real de Panamá (Figura 1). Ambos conectaban el istmo central entre la Ciudad de Panamá y el Caribe. La designación “de Panamá” se



omitió para el Camino Real de Panamá a lo largo de los años y aquí se utilizará la versión abreviada.

Además de su importancia para el imperio colonial español y el comercio mundial, el Camino Real dejó una huella duradera en la historia panameña y moldeó la formación de la economía, la población y la cultura panameñas. Su papel histórico a menudo se compara con la importancia actual del Canal de Panamá para el país y la economía mundial; y de hecho, la sociedad panameña floreció con las fluctuaciones en los éxitos y fracasos de las ferias y el comercio a lo largo del Camino Real.

La investigación y las publicaciones sobre el Camino Real de Panamá son muy limitadas en comparación con la literatura disponible sobre los caminos reales en otros lugares de Hispanoamérica, en particular los caminos españoles de Nueva España (Castleman 2005, Crosby 1977, Rees 1975, [Fin de la página 159] Staski 2004, Suárez Argüello 1997, West 1941) y Nueva Granada (Amodio, Navarete y Rodríguez 1997, Larrichio 2008, Melo González, et al. 1988). Hussey (1939) es autor del artículo más completo sobre la historia y el curso de los caminos coloniales panameños, pero sin haber definido las rutas en el campo. El artículo de Bohn y Joly (1978) describe las características de construcción del Camino Real y del Camino de Cruces, tomando como ejemplo algunos sitios, pero sin cartografiar el trazado de los caminos. (Strassnig, C. (2010). Redescubriendo el Camino Real de Panamá: Arqueología y Potencialidades Turísticas Patrimoniales. Revista de Geografía Latinoamericana 9 (2), 159-168. doi:10.1353/lag.2010.0012.)”

La **servidumbre** se define por el Código Civil, en concordancia con el artículo 514, 519, 520, 521, 522, 546, así:

“Artículo 513. La servidumbre es un gravamen impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño.

El inmueble a cuyo favor está constituída la servidumbre, se llama predio dominante; el que la sufre, predio sirviente.”

Que la Secretaría Provincial de Herrera, a través de consulta C-HE-CON-002-22 de 7 de junio de 2022, hace referencia a la definición de **servidumbre legal**, y citan el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas de Cabanellas, como se observa:

“...la establecida por ministerio de la ley ante necesidades de los predios o por indudable utilidad pública; tales las de paso, medianería, desagüe, distancia entre construcciones o plantaciones, la de salvamento o aéreas, entre muchas. Se contrapone a la servidumbre convencional. (Editorial Heliasta S.R.L. 1998.29 Edición Actualizada, Corregida y Aumentada.Pág.919).”

Por su parte, son **bienes de uso/dominio público** que, a razón de su naturaleza y destino, se consideran bienes destinados al uso permanente de la colectividad, inalienables e imprescriptibles, así se indicó en consultada C-CH-005-21 de 10 de junio de 2021, dada por la Secretaría Provincial de Chiriquí, con fundamento en el código civil, con concordancia con su artículo 329, así:

“Artículo 333. Son bienes de uso público, en los municipios, los caminos vecinales, las plazas, calles, puentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general costeadas por los mismos municipios. Las aceras hacen parte de las calles.



Todos los demás bienes que los municipios posean serán patrimoniales y se registrarán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales.”

Que en nota C-188-21 de 11 de noviembre de 2021, se dio respuesta a un tema similar, donde entre los conceptos desarrollados y consideramos de utilidad a su consulta, están “predios”, entendiéndose como el inmueble a cuyo favor está constituida una servidumbre, y “moradores”, como el que habita en un lugar, con fundamento en el Título X de las Servidumbre en el Código Civil.

Al respecto, **son vías públicas** de acuerdo al Código Administrativo, cónsono como podrá verificar en sus artículos 1338, 1344 (numeral 10), 1349, 1557, 1637, 1638, 1639, 1644, que se mantienen vigentes:

*“Artículo 1335. **Son vías públicas** urbanas las calles, plazas, paseos y las avenidas o caminos a las quintas o Corregimientos accesorios a la capital del Distrito, comprendiéndose en ellas las calzadas, puentes y 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 la competencia de la Policía.*

*Artículo 1636. Enumeración de las vías públicas. **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 nuestro)*

Que, en cuanto a **tránsito**, el Código Administrativo, en concordancia con los artículos 1565, 1576, vigentes, indica:

“Artículo 1561. Definición de tránsito. El tránsito comprende, para los efectos legales, el pasaje de personas a pie o a caballo, y de carro y ganados.”

IV. Competencia

De conformidad con el Código Administrativo, la autoridad competente en cuanto a la constitución de servidumbre, serán:

*“Artículo 1325. Tribunales competentes para los casos de servidumbres. Las cuestiones sobre constitución y existencia o servidumbres de medianería, aguas, luces y vistas, son de competencia de los **tribunales ordinarios** sin perjuicio de que las autoridades de Policía cumplan las disposiciones del Parágrafo Primero, Capítulo Tercero, Título Segundo de este Libro, y de que se entiendan en lo relativo al modo de hacer uso de dichas servidumbres.*

*Artículo 1743. Documentos de propiedad sobre fincas raíces. Para los efectos de comprobar la propiedad sobre fincas raíces **a fin de obtener respecto de ellas, la protección de las autoridades**, de conformidad con las disposiciones pertinentes de este Libro, así como para comprobar la personería del apoderado de los dueños de dichas fincas, basta que se presenten, por una sola vez, en el Despacho del funcionario a quien se pide la protección, los documentos en que conste el dominio y la personería. Esos documentos se conservarán en el Despacho” (Lo resaltado es nuestro)*

De lo anterior se desprende que, la autoridad competente para resolver los procesos de constitución de las servidumbres, son los tribunales ordinarios de justicia, por



tratar de una materia reservada a la jurisdicción civil, no obstante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1665, 1741 y 1743 del Código Administrativo, los jueces de paz, pueden conocer de las controversias que surjan en materia de servidumbre a efectos de obtener seguridad de las propiedades, cuidando de que en los caminos públicos no sobrevengan estorbos ni dificultades al tránsito, interviniendo para reestablecer el orden jurídico y social del corregimiento, es decir, restaurarlo como estaba antes de los hechos que produjeron el conflicto; acorde con el último párrafo del artículo 31 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, que tendrán carácter transitorio y se cumplirán hasta tanto sean revocadas por el órgano Judicial, en caso de que las partes no estén conformes con la decisión y recurran a la vía judicial. (Cfr. Consulta C-214-04 de 12 de octubre de 2004 y C-236-02 de 05 de agosto de 2002).

Que, en cuanto a los conflictos por obstrucción de paso por una servidumbre, esta Procuraduría de la Administración, a través de nota C-SPC-004-22 de 4 de agosto de 2022, de la Secretaría Provincial de Coclé fue absolvió consulta, así:

“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 señales si se trata de una vía pública o por el contrario es sobre una propiedad privada.”

Así también se expresó en la consulta anterior, que la Ley 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 sus artículos 1, 3, 7 (numeral 6), como la única entidad competente del Estado para regular, asegurar el cumplimiento, decretar la constitución, afectación o desafectación de bienes de dominio público, y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras y demás bienes inmuebles, independientemente de que sean de propiedad privada, estatal, nacional, municipal, bienes de uso o dominio público, cuya gestión no corresponda a otras entidades por disposición legal; incluso deberá coordinar sus labores con las del Ministerio de Obras Públicas y otros organismos pertinentes, como la construcción de caminos de penetración, según se observa en el numeral 20 de 220 (numeral 12) de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, en correlación con los artículos 2 y 3 de la Ley 35 de 30 de junio de 1978 y el artículo 1 de la Ley 11 de 27 de abril de 2006. (Cfr. Consulta C-SPC-004-22 de 04 de agosto de 2022).

Así también lo ha indicado esta Procuraduría, a través de consulta C-SAM-34-19 de 4 de diciembre de 2019, que las autoridades de policía, entre ellos Jueces de Paz, están facultadas para prestar apoyo al Ministerio de Obras Públicas, en cuanto a



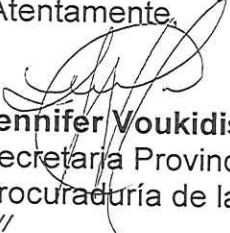
servidumbre viales y pluviales, como consecuencia de estructuras y anuncios, con sustento en el artículo 32 de la ley 16 de 17 de junio de 2016; y en referencia al establecimiento de una conducta como una falta sancionable, establecida en el Código Administrativo y los artículos 49 y 50 de la ley 16 de 17 de junio de 2016, la competencia le correspondería al Alcalde para aplicar las sanciones correspondientes, esto se explicó por medio de consulta C-SPC-004-22 de 4 de agosto de 2022.

De conformidad a las interrogantes planteadas, estimamos conveniente hacerle llegar copia de las notas C-LS-005-21 de 18 de agosto de 2021, C-SAM-01-23 de 04 de enero de 2023, C-VE-001-23 de 24 de febrero de 2023, C-SAM-14-22 de 12 de abril de 2022, C-HE-CON-002-22 de 7 de junio de 2022, C-CH-005-21 de 10 de junio de 2021, C-188-21 de 11 de noviembre de 2021, C-214-04 de 12 de octubre de 2004, C-236-02 de 05 de agosto de 2002, C-SPC-004-22 de 4 de agosto de 2022, C-SAM-34-19 de 4 de diciembre de 2019; donde la Procuraduría de la Administración, por conducto de la Secretaría de Asuntos Municipales, la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica, Las Secretarías Provinciales de Los Santos, Herrera, Chiriquí, Coclé, tuvieron la oportunidad de emitir opinión jurídica, respecto a servidumbre, caminos, vía pública, competencia de los jueces de paz.

Esperando de esta manera, haberle orientado objetivamente su consulta, con base a lo que señala el ordenamiento positivo, reiterándole que la orientación vertida por esta Secretaría Provincial, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a los temas consultados.

Hago propicia la ocasión para reiterarle las seguridades de mi distinguida consideración.

Atentamente,


Jennifer Voukidis A.
Secretaría Provincial de Veraguas.
Procuraduría de la Administración.
JV/
Adjunto/ Lo indicado

