

Panamá, 20 de enero de 2004.

Doctora
EVELIA APARICIO DE ESQUIVEL
Alcaldesa del Distrito de David
David, Provincia de Chiriquí
E. S. D.

Señora Alcaldesa:

De conformidad con nuestras funciones constitucionales y legales, de servir de asesores jurídicos de la administración pública que consultaren nuestro parecer jurídico, tal y como lo establece la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, en su artículo 6, numeral 1, a través de la presente, damos respuesta a la nota s/n calendada, 2 de diciembre de 2003, y recibida en esta Procuraduría, el 4 del mismo mes y año, relacionada con la facultad de las autoridades locales de ordenar el cierre de calles.

Antecedentes de la consulta según se expone:

Se manifiesta que todos los años se ordena el cierre temporal de la Avenida 3 de noviembre de calle 4ta de David, para establecer la Feria de la Economía Informal, cuyo objetivo es que las personas desempleadas, tengan la oportunidad de obtener ingresos durante el desarrollo de dicha actividad.

Para la celebración de la feria se tiene estipulado cerrar la calle 4ta de la Avenida 3 de noviembre, desde el 5 al 31 de diciembre de 2003, sin cerrarse las intersecciones, para lo cual se ha requerido el apoyo de los estamentos de seguridad pública, no obstante la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, ha notificado, que dicha avenida no puede cerrarse.

De lo anterior surge la duda, en razón que se entiende según la legislación municipal, que los Alcaldes están facultados para ordenar el cierre de calles, siempre y cuando éste, no perjudique a terceros.

Opinión de la Procuraduría de la Administración

Para emitir nuestro criterio sobre el punto consultado, se hace necesario precisar sobre los bienes de dominio público, toda vez que, las calles son bienes de dominio público y de uso de la colectividad.

Los bienes de dominio público, en nuestra legislación pueden ser del Estado o de los Municipios. Estos últimos se dividen en bienes de uso público y bienes patrimoniales, en el presente caso analizaremos los bienes de uso público.

El Código Civil, en su artículo 333 sobre el particular dispone lo siguiente:

“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 costeados por los mismos municipios.

Las aceras hacen parte de las calles.

.....”.

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

La Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, en su artículo 69, numeral 1, dispone expresamente, que son bienes de uso público, las calles, avenidas, parques y plazas, paseos, caminos, puentes y arbolados siempre que no pertenezcan a la Nación.

También, la ley comentada en el artículo 75, numeral 47, dispone que el uso de las aceras y calles con carácter lucrativo, estarán sujetas al pago de impuestos municipales.

Por su parte, el Código Administrativo contiene normas relacionadas con los bienes de uso público, refiriéndose concretamente a las vías públicas, y en ellas señala la competencia que tienen los Municipios sobre determinados bienes, que en lo pertinente se expresa lo siguiente:

“Artículo 1335: Son vías públicas urbanas, las calles, las plazas, paseos y las avenidas o caminos a las quintas o corregimientos accesorios a la capital del Distrito, comprendiéndose en ellas las calzadas, puentes viaductos adyacentes, la Construcción reparación u ornato de los cuales corresponde a las Municipalidades.

La libertad, comodidad y seguridad de tránsito y el aseo de las vías públicas es de competencia de la Policía.

Artículo 1336. Sólo es permitido andar a pie por las aceras. Las personas que conduzcan bultos de carga u otros objetos que puedan incomodar a los transeúntes marcharán fuera de las aceras, y en las calles harán de modo que no se impida el libre tránsito, debiendo la persona cargada desviarse hacia izquierda si encontrare vehículos u otros cargadores.

“Artículo 1338. Nadie puede impedir el tránsito por las aceras, poniendo fogones, puestos de ventas, máquinas para cargar y descargar en carreteras o bestias, o cualquier otro aparato o embarazo de condición estable.”

“Artículo 1343. Nadie puede depositar en las calles o plazas, materiales de fábrica o reparación de edificios, ni objeto alguno que embarace el tránsito sin licencia escrita del Alcalde y bajo las condiciones que éste imponga.”

“Artículo 1345. Para depositar materiales en las calles, se necesita que el espacio que se ocupe esté cerrado por una barrera, dejando libre una acera y el espacio de la calle necesario para pasar un carro. En las vías estrechas, cuando no pueda hacerse esto, se hará el depósito de los materiales en las calles más anchas o plazas contiguas.”

“Artículo 1348. Es entendido que el permiso de la autoridad a que se refieren algunos artículos de este Parágrafo, se dará con las mismas condiciones indispensables para que el público no sufra daño o estorbo en el uso de las vías.”

Se desprende de las normas supracitadas dos derechos de vital trascendencia, veamos; a) el derecho de transitar por las calles libre de obstáculos y, b) el derecho a poder utilizar las calles o aceras razonablemente y cumpliendo con los debidos trámites del Municipio, que deben estar contenidos a través de un acuerdo. De allí, que se entiende que los Municipios están facultados para reglamentar el uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público.

Sobre este tópico bien ha señalado la doctrina “...las prescripciones relativas a la conservación material del dominio público y la utilización general y particular (esto último bajo la forma de concesiones y permisos de uso) es materia de administración local, pues esta debe establecer la reglamentación general, en ordenanzas, etc., sobre el uso de dominio público, lo que es competencia de sus órganos deliberados, como es de sus órganos ejecutivos el hacerla cumplir..”

Ahora bien, se observa claramente de las disposiciones citadas que al Alcalde se le otorga la facultad para reglamentar el uso de las calles y aceras, y por otro lado, a otorgar permisos a quienes requieran utilizar las calles o aceras, sin embargo, nada se dispone respecto a la suspensión del uso de las calles.

En ese orden de ideas, revisamos las facultades legales de los Alcaldes y no encontramos inserta alguna, sobre el cierre de calles, lo cual nos lleva concluir que el Municipio puede regular el uso de las calles, mas no suspender el uso de la misma, dejándose claramente plasmado que este debe ser para la seguridad y comodidad de la colectividad.

No obstante, conocemos que ha sido una práctica adoptada por mucho tiempo en los Distritos, un poco fundamentado en lo contenido en el Código Administrativo, que los Alcaldes ordenaban los cierres de calles y aceras, para el desarrollo de actividades que se celebran en beneficio de la comunidad.

Ahora bien, con la Ley 34 de 28 de julio de 1999, que modifica la Ley 14 de 1993, por el cual se crea la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, en la cual se le asignan atribuciones específicas al referido ente, con relación al transporte y el tránsito vehicular, en lo pertinente dispone lo siguiente:

“Artículo 2: La Autoridad tiene todas las funciones relacionadas con la planificación, investigación, dirección, supervisión y fiscalización, operación y control del transporte terrestre en la

República de Panamá, y para su cumplimiento, ejercerá las siguientes atribuciones:

....

23. Emitir las autorizaciones necesarias para los trabajos o actividades que se programen sobre las vías públicas, que afecten la operación y la administración del tránsito y el transporte terrestre”.

De lo prescrito se extrae con meridiana claridad que es facultad específica de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre autorizar las actividades que afecten el tránsito vehicular y transporte terrestre, sobre las vías públicas de toda la República, sin hacerse distinción alguna, si trata de bienes municipales o del Estado.

En tal sentido, se entiende que el Alcalde de un respectivo distrito, o las demás autoridades municipales, no deben ordenar el cierre de calles que afecten en el tránsito vehicular sin que la Autoridad de Tránsito haya dado una debida autorización, ya que es una facultad exclusiva y privativa de este ente, tal y lo dispone la Ley 34 de 1999.

Si bien es cierto las autoridades municipales, están facultados para reglamentar el uso de las calles, y así garantizar la libertad, seguridad y comodidad del tránsito de la colectividad, la ley no los faculta para el cierre de las calles. En todo caso, si el Alcalde requiere el cierre de una o varias calles para atender una función de los Municipios de velar por el desarrollo y progreso de la comunidad, como trata en el presente caso, se deberá solicitar la autorización de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, toda vez que es una facultad exclusiva y privativa de este ente, de conformidad con la Ley 34 de 1999, que modifica la Ley 14 de 1993.

Ahora bien, si ciertas normas del Código Administrativo, facultan al Alcalde, a otorgar permisos cuando se entorpezcan vías públicas, como las calles y aceras, interpretándose que puede autorizar el cierre de calles, normas que pueden parecer incompatibles, con lo contenido en el artículo 2, numeral 22 de la Ley 34 de 1999, no se debe perder de vista que se trata de una ley especial, por lo cual es aplicable lo contenido en el artículo 14 del Código Civil que preceptúa lo siguiente:

“Artículo 14: Si en los Código de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán las reglas siguientes:

- 1) La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particular, se prefiere la que tenga carácter general.
- 2) Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallen en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia que se trate”.

La norma citada, señala las reglas a seguir, cuando existen disposiciones incompatibles entre Códigos y Leyes, y en el caso del artículo consultado se deberá aplicar la ley especial.

En tal sentido, a quien le compete autorizar el cierre de las vías públicas, que obstaculicen el tránsito vehicular es a la Autoridad de Tránsito Transporte Terrestre, y en todo caso cuando las autoridades municipales requieran cerrar una vía para el desarrollo de cualquier actividad deberán notificarlo a la Autoridad.

Situación distinta, es que el Alcalde tenga facultad de garantizar la libertad, seguridad y comodidad del tránsito, como autoridad de policía, y otra es ordenar el cierre de las vías públicas. Pues con la entrada en vigencia de la Ley 34 de 1993, queda claramente establecido que es una facultad exclusiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

Como ilustración a la temática planteada, nos comunicamos con funcionarios de Municipios, que desarrollan actividades en sus Distrito, y deben ordenar el cierre de calles y avenidas, y se nos informó que desde la entrada en vigencia de la Ley 34 de 1999, que modifica la Ley 14 de 1993, quien autoriza los cierres de las vías públicas que impidan el tránsito vehicular es la Autoridad de Tránsito, conforme a las facultades legales asignadas.

En ese sentido, las autoridades locales que requieran utilizar calles o avenidas, para el desarrollo de actividades legítimas en su función de promover el desarrollo y progreso económico de la comunidad, requerirán la intervención de la Autoridad de Tránsito.

Esperamos de esta forma haber contestado su solicitud, me suscribo,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/21/hf