

Panamá, 12 de marzo de 2004.

Honorable Representante
Milse Edil Carrera
Presidente
Junta Comunal de David
David, Provincia de Chiriquí.

Honorable Representante:

Dando cumplimiento a nuestras funciones de asesora jurídica de los funcionarios públicos, establecida en la Ley 38 de 2000, procedemos a contestar su nota s/n del 3 de marzo del 2004, en la cual nos consulta específicamente lo siguiente:

“...en base a la ley 105 y 106 con respecto al derecho de la Institución Municipal y la Junta Comunal en el uso de las aceras, calles de carácter temporal para festividades, llámense Patronales, Carnavales, etc; y con relación a la autoridad de la Dirección Nacional del Tránsito y Transporte Terrestre según la Ley 34 para privar de estos beneficios a los Municipios y Juntas Comunales.” (el subrayado es nuestro)

Para dar respuesta a su consulta analizaremos las atribuciones de las Juntas Comunales, los Consejos Municipales, el Alcalde y la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, en torno al uso de las aceras y calles de forma temporal para la realización de festividades en la comunidad.

La Ley 106 de 1973, modificada por la ley 52 de 1984, la cual en sus artículos 17 y 75 numeral 47, dispone lo relativo a la competencia exclusiva de los Municipios en reglamentar el uso de las aceras de sus respectivos distritos, a saber:

Artículo 17: Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

1. ...

9. Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares, lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y los demás terrenos municipales; (el subrayado es nuestro)

Artículo 75: Son gravables por los Municipios los negocios, actividades o explotaciones siguientes:

1. ...
47. Uso de Aceras y calles con fines de lucro. (el subrayado es nuestro)...

Para mayor ilustración, citamos algunos conceptos relacionados a los artículos previamente citados, a saber:

<u>Competencia:</u>	“Atribución legítima a una autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto.”
<u>Atribución:</u>	“Señalamiento o fijación de competencia. Facultad o potestad concedida por disposición legal o inherente a un determinado cargo. Asignación.”
<u>Uso:</u>	“Acción y efecto de servirse de una cosa”
<u>Bienes de Uso Público:</u>	“Son bienes de uso público, en los municipios, los caminos vecinales, las plazas, calles, puentes y aguas publicas, los paseos y las obras publicas de servicio general costeadas por los mismos municipios. <u>Las aceras hacen parte de las calles....</u> ”
<u>Reglamentar:</u>	“Establecer un reglamento. Dictar normas para el régimen de alguna institución o de una determinada materia.”

De lo anterior interpretamos que los Consejos Municipales tienen por disposición legal la potestad de dictar las normas sobre el uso o acción de servirse de las calles y aceras de sus respectivos distritos, y de gravar este uso cuando éstas sean explotadas con fines de lucro. Ejemplos son los casos de carnavales, ferias, patronales y demás festividades del Distrito.

Con respecto a la atribución de los Municipios a reglamentar el uso de sus bienes patrimoniales de uso público, citamos el fallo de la Corte Suprema de Justicia del 19 de noviembre de 1999, a saber:

“La presente demanda de inconstitucionalidad se propone, como se ha visto, contra el Acuerdo N°47 de 27 de agosto de 1993 expedido por el Concejo Municipal del Distrito de San Miguelito, en el que se reglamenta el uso de las servidumbres públicas (aceras) dentro de la jurisdicción territorial del Distrito de San Miguelito.

Las servidumbres públicas (aceras) son bienes nacionales de uso público - pertenecientes al Municipio-, entendiéndose aquellos bienes que pertenecen a la nación toda y su uso a todos los habitantes de la misma. Una de las características de los bienes de uso público es que son inalienables, es decir, no pueden enajenarse; venderse, permutarse, donarse, hipotecarse. Pero a esta característica no se opone el hecho de que el Estado (municipio) permita a las personas jurídicas o naturales, una utilización preferente de estos bienes a través de un acto administrativo. A este respecto, el jurista chileno Arturo Alessandri Rodríguez expresa lo siguiente:

"El permiso es un acto unilateral de la administración, mediante el cual se autoriza a un particular determinado para ocupar temporalmente un bien público en beneficio exclusivo suyo, sin crearle derecho alguno.

Como es un simple acto de tolerancia del Estado, la ocupación es precaria y, por tanto, puede ser revocada la autorización discrecionalmente y sin responsabilidad para la administración concedente.....

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el Acuerdo N°47 de 27 de agosto de 1993, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito...”

Las funciones de las Juntas Comunales están señaladas en la Ley 105 de 1973, modificada por la Ley 53 de 1984, a saber:

Artículo 3: Las Juntas Comunales consultarán con y coordinarán con el Consejo Municipal, el Consejo Provincial y el Órgano Ejecutivo el desarrollo de los objetivos y cumplimiento de las normas señaladas en la presente ley.

Artículo 4: Los programas y planes de trabajo de las Juntas Comunales se realizarán mediante la participación de la comunidad y de los servidores públicos.

Artículo 5: El Alcalde del Distrito armonizará la realización de los planes y programas de trabajo de las Juntas Comunales de su jurisdicción.

Artículo 5a: Las Juntas recibirán todo el apoyo de las autoridades municipales y nacionales en la realización de sus planes y programas de trabajo, y en la gestión de organización comunitaria.

De lo anterior se colige, que las Juntas Comunales no tienen facultades para reglamentar el uso de las calles y aceras; mas bien, deben trabajar la ejecución de sus planes y programas con la participación de la comunidad que representan y con los servidores públicos. Es decir, trabajar con el Alcalde, quien deberá lograr que los planes y programas de las Juntas Comunales se puedan ejecutar en beneficio de la comunidad, pero con observancia de las leyes y reglamentos vigentes, esto incluye lo que dispone la ley 34 de 1999, la cual faculta a la ATTT a emitir los permisos cuando se realicen festividades como ferias, patronales, etc., que afecten el libre tránsito en las vías públicas.

En este sentido, citamos el artículo 27 de la Constitución Nacional y disposiciones del Código Administrativo y de la Ley 34 de 1999 que norman el derecho del “libre tránsito” por las vías públicas, entiéndase incluida las calles y aceras, de acuerdo al artículo 333 del Código Civil.

Constitución Nacional Artículo 27: “Toda persona puede transitar por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia sin mas limitaciones que las que impongan las Leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de inmigración.” (el subrayado es nuestro)

Nuestra Carta Magna nos garantiza el libre tránsito, sin embargo, reconoce que podrán existir limitaciones que impongan leyes o reglamentos de tránsito, entre otros. Dentro de la estructura del Estado, es atribución de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre conocer del tránsito y transporte terrestre, tanto para garantizar el libre tránsito como para reglamentar sus limitaciones con apego a lo que dispongan las leyes.

La ley 34 de 1999, en su artículo 2, numeral 23, faculta a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre con la siguiente atribución:

“....

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

Se entiende por afectar, “perjudicar, menoscabar, producir alteración o cambio en alguna cosa.” Es decir, que la Autoridad del Tránsito de Transporte Terrestre debe autorizar las actividades, como ferias, carnavales, patronales, etc., las cuales en su ejecución puedan perjudicar o producir alteración al libre tránsito en el área; esto incluye las aceras y calles. Obsérvese que la competencia de la ATTT deviene del hecho que se afecta el libre tránsito en un bien municipal de uso público.

El Código Administrativo, en los artículos 862, 1335, 1338, 1339 y 1348 norma lo relativo a las vías públicas urbanas, y establece que el cumplimiento de estas son de competencia de las autoridades de policía, a saber:

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 la Municipalidades.

La libertad, comodidad y seguridad del tránsito y el aseo de las vías públicas es de la competencia de la Policía. (el subrayado es nuestro)

Artículo 862 : “Son Jefes de Policía.....los Alcaldes en sus distritos...”

Artículo 1338: Nadie podrá impedir el tránsito por las aceras, poniendo fogones, puestos de venta, máquinas para cargar y descargar en carretas o bestias, o cualquier otro aparato o embarazo de condición estable.

Artículo 1339: No es permitido correr por las aceras, ni marchar de modo que se moleste a los transeúntes. Cuando estos se encontraren en dirección opuestas, cederá el paso el que lleve la acera a su izquierda.

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 públicas.

De lo anterior se desprende, que es responsabilidad del Alcalde la plena observancia de todas las leyes para que se cumpla con la libertad, comodidad y seguridad en el tránsito y el aseo de las vías públicas. Es decir, éste deberá al igual que la ATTT garantizar el libre tránsito en las calles y aceras.

Las aceras son partes de las calles, y éstas son bienes municipales de uso público, por lo cual es competencia exclusiva de los Consejos Municipales regular su uso. Sin embargo, esta Ley no otorga facultades al Alcalde o al Consejo Municipal a cerrar calles y/o aceras, en este sentido hacemos referencia a la consulta No 9 del 20 de enero de 2004 a la Alcaldesa del Distrito de David, a saber:

“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 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 autorización de la Autoridad del 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.”

De esta forma concluimos como sigue:

1. Los Municipios, Alcaldes, Consejo Municipal, Junta Comunal, y demás entidades públicas ejercen facultades, atribuciones que las leyes les conceden para que puedan realizar sus respectivas funciones. La ley 106 de 1973, faculta de forma privativa a los Municipios a reglamentar el uso de los bienes públicos municipales incluidas las calles y aceras de su respectivo distrito. Específicamente el artículo 75 numeral 47 le permite gravar el uso con fines lucrativos de calles y aceras. Sobre la competencia de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre de reglamentar el uso de los bienes patrimoniales del Municipio, citamos opinión de la Procuraduría de la Administración emitida en la Consulta 98-2000 del Municipio de Panamá, a saber: “En modo alguno la especialidad de la materia permite considerar que la Autoridad Nacional del Transporte está por encima de las Municipalidades, en cuanto a la facultad para reglamentar el uso de sus áreas patrimoniales.” No obstante, cuando el uso de las calles y aceras afecte el libre tránsito; la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre deberá emitir la correspondiente autorización, así lo dispone el artículo 2 numeral 23 de la ley 34 de 1999.
2. El Alcalde, dentro de sus facultades, como máxima autoridad de policía del Distrito debe velar por el goce y disfrute pacífico de los bienes de uso público del Municipio.
3. Las Juntas Comunales, de acuerdo a la Ley 105 de 1973, modificada por la ley 54 de 1984, tiene como una de sus funciones ejecutar sus planes y programas con la participación de la comunidad y de los servidores públicos. A la Junta Comunal no se le faculta para reglamentar el uso de calles y aceras, en este sentido deberá supeditarse a lo que disponga el Consejo Municipal en concordancia con las leyes vigentes.

4. El Municipio está facultado para gravar el uso de aceras y calles con fines de lucro, pero ello no significa que con dicha potestad se afecte a la colectividad. Por lo tanto, de conceder permisos para el uso de aceras y calles, se debe permitir el libre tránsito de las personas por los mismos. Ahora bien, en el evento de que se decida cerrar totalmente una acera o una calle, dicha medida deberá ser coordinada con la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, ya que las mismas afectarán el tránsito vehicular y a los transeúntes.
5. Como esta consulta esta relacionada con la Feria Internacional de San José de David, recomendamos que lo relacionado al cierre total de aceras y calles se debe coordinar entre el Municipio (Consejo Municipal, Alcaldía y Tesorería), la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y el Patronato de la Feria.
6. Es importante destacar que las autoridades deberán reconocer y respetar la competencia que tienen los Municipios de gravar el uso de aceras y calles, pero no es dable que el Municipio abuse de dicha potestad, procediendo a cerrar aceras y calles afectando a la colectividad. Por lo tanto sugerimos se coordine con la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.
7. Los Municipios, entiéndase el Alcalde, el Consejo Municipal, la Junta Comunal, realizan actividades para el desarrollo económico de la comunidad; también es deber de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre garantizar a esa misma comunidad el libre tránsito por las vías públicas.

Con la pretensión de haber absuelto su consulta, nos despedimos,
Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/go/hf.