

C-134
14 de julio de 2004.

Señora
Deyris Durán de Falcón
Presidente del Patronato
del Festival Nacional de la Mejorana
Guararé, Provincia de Los Santos

Señora Presidenta:

De conformidad con nuestras funciones constitucionales y legales, de servir de asesores jurídicos de la Administración Pública que consulten nuestro criterio jurídico sobre la interpretación de la ley o el procedimiento a seguir (artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000), damos respuesta a su interesante consulta relacionada con el Patronato del Festival Nacional de la Mejorana y sus relaciones con las autoridades nacionales, provinciales y municipales.

Procedemos a absolver su consulta, previas las siguientes consideraciones:

Desde 1949 se celebra en el Distrito de Guararé, Provincia de Los Santos, el Festival Nacional de la Mejorana, cuyo creador fue el insigne folklorista panameño Profesor Manuel Fernando Zárate.

Con el transcurrir de los años esa actividad folklórica se ha ido cimentando y ganando prestigio a nivel nacional e internacional, como una de las fiestas que a nivel de nuestro país resaltan con mayor énfasis el auténtico folklore panameño.

En 1955, la Asamblea Nacional dicta la Ley N° 91 de 29 de diciembre, por la cual se señalan los días 24, 25, 26 y 27 de septiembre de cada año para celebrar el Festival de la Mejorana, en el Distrito de Guararé, Provincia de Los Santos. Este instrumento jurídico en su artículo 2, destinó una partida anual de mil balboas (B/.1,000.00), para contribuir a la celebración de estas festividades.

Por medio de la Ley N° 17 de 22 de enero de 2003, se modifica la Ley 91 de 1955, y se dictan disposiciones sobre el Festival de la Mejorana.

Los aspectos más relevantes de la Ley N° 17, podemos destacarlos así:

La Ley N° 17 de 22 de enero de 2003, que modifica la Ley 91 de 1955 y se dictan disposiciones sobre el Festival de la Mejorana.

- a) Se declara el Festival, como fiesta de la tradición.
- b) Reconoce al patronato del Festival creado mediante Resuelto N° 109 de 19 de mayo de 1994, del Ministerio de Gobierno y Justicia.
- c) Patronato inscrito en el Registro Público, cuenta con patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo.
- d) Patronato es el organizador del Festival.
- e) El Estado contribuye anualmente con una partida de B/.25,000.00, en adición a lo que aporta el IPAT, destinada a la celebración del Festival.
- f) Las partidas no se pueden transferir para otra actividad que no sea la señalada en ese artículo.
- g) El Patronato tiene la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General de la República a través de un informe de auditoría.
- h) El Patronato tiene la facultad de incrementar su patrimonio.
- i) El patronato está exento del pago de impuestos y grávámenes (nacionales y municipales).
- j) Toda contribución y donación que realice una persona natural o jurídica al Patronato, se le deducirá del pago del impuesto Sobre la Renta.
- k) Se ratifican los concursos reconocidos hasta el momento por el Festival.
- l) El Patronato es quien tiene la facultad de aprobar y organizar otros concursos.
- m) El Ministerio de Educación permitirá el uso de sus instalaciones en Guararé, Las Tablas, y Los Santos para alojar las delegaciones. Esto se coordinará con la Dirección Regional de Educación de Los Santos y el Patronato.

- n) El IFARHU y el INDE, permitirán el uso de sus instalaciones para que sirvan de alojamiento.
- o) El Patronato recibirá el apoyo de las autoridades nacionales y municipales, de seguridad pública, del sector privado y de la comunidad en general.
- p) Se establece que el Estado a través del IPAT y el INAC, contribuirán a la promoción del Festival a nivel nacional e internacional.

No cabe la menor duda, que lo más destacable de la Ley N° 17, lo constituye el reconocimiento del Patronato, así como lo atinente a la colaboración del Estado a través de los entes nacionales, provinciales y del gobierno municipal. Nos parece, que la Ley N° 17, constituye un significativo reconocimiento legislativo al Festival, al pueblo y autoridades santeñas, por su tenacidad en preservar el folklore nacional.

Seguidamente absolveremos sus interrogantes en la forma en que nos fueron planteadas:

PRIMERA PREGUNTA:

¿Cuál es el alcance jurídico y el procedimiento a seguir con la aplicación del artículo 2 de la Ley N° 17 de 22 de enero de 2003?

RESPUESTA:

El artículo 2 de la Ley N° 17 de 2003, preceptúa:

“Artículo 2. Se reconoce el patronato del Festival Nacional de la Mejorana, en adelante el Patronato, creado mediante Resuelto 109 de 1994, emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia, y debidamente inscrito en el registro público, el cual cuenta con patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo, como el organizador del festival de la mejorana.”

De la norma reproducida se destacan los siguientes supuestos:

- a) Se reconoce al Patronato del Festival Nacional de la Mejorana, creado mediante Resuelto 109 de 19 de mayo de 1994, emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia.

- b) El Patronato cuenta con patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo como el organizador del Festival de la Mejorana.

Su interés se centra en determinar el valor jurídico que tiene el Resuelto N° 109 de 19 de mayo de 1994, así como los estatutos del Patronato. Otra de sus inquietudes es la de clarificar el rol del Patronato como “organizador” del Festival, así como lo relativo a la ingerencia de otros estamentos tales como gobiernos locales, en cuanto a los fondos que maneja el Patronato. Analicemos.

Según la documentación que se nos ha aportado, en el año de 1994, destacados miembros de la sociedad civil de Guararé, procedieron a crear el Patronato, y ese mismo año a remitieron al Ministerio de Gobierno y Justicia los estatutos del Patronato, para que ese ente ministerial procediera a evaluarlos, y a dar su respectiva aprobación.

Con fecha 19 de mayo de 1994, el Ministerio de Gobierno y Justicia procedió a dictar el Resuelto No. 109 de 1994, aprobando los estatutos del Patronato y reconociéndole su personería jurídica.

En cuanto al Resuelto N° 109 de 1994, dictado por el Ministerio de Gobierno y Justicia, podemos señalar que el mismo constituye un acto jurídico que ha emitido una autoridad gubernamental con facultad para proceder al reconocimiento de los estatutos de un Patronato. Ese acto jurídico tiene validez legal y sus normas respetadas por las autoridades y la ciudadanía. Por otro lado, vale destacar que a través de la Ley N° 17, el legislador procedió a reconocer el Patronato, cuyos estatutos habían sido aprobados por el mencionado Resuelto N° 109 de 1994.

En este aparte, debemos destacar que los Patronatos constituyen juntas, comisiones y otros organismos que puedan participar en diversas actividades de la vida pública, ya sean de carácter oficial o privado.

Nuestro ordenamiento jurídico, a través de los años ha procedido a crear muchos Patronatos dentro de algunos entes estatales, y como ejemplo de ello tenemos el del Hospital de Niño, el Hospital Oncológico, el Hospital José Domingo de Obaldía, el Hospital Santo Tomás, el Instituto Panameño de Habilitación Especial, y el de Panamá Viejo. A nivel de la sociedad civil organizada se han reconocido por medio de leyes los Patronatos del Estadio

Nacional, Amigos de la Casa Góngora, Amigos del Águila Harpía, Feria Internacional de David, etc.

Cabe señalar, que en la mayoría de los casos la modalidad de los Patronatos ha repercutido favorablemente en el desarrollo de muchas instituciones gubernamentales, y ha coadyuvado al engrandecimiento de entidades de carácter social y cultural.

Sobre el tema del alcance jurídico de los Estatutos nos permitimos expresar lo siguiente:

En el mundo jurídico los Estatutos son considerados como los pactos, convenciones, ordenanzas o estipulaciones establecidas por los fundadores o los miembros o socios de una entidad, para el gobierno de una asociación, sociedad, corporación, sindicato o club.

Constituyen la norma primordial y básica que regula la vida interna de la sociedad. Determinan la competencia de cada uno de sus órganos, es decir, de la Junta General, del Consejo de Administración y la Gerencia, y además, la forma de designación y su funcionamiento de los dos últimos.

En el caso del Patronato objeto de la consulta, apreciamos que sus Estatutos regulan entre otras cosas: a) Sus objetivos, b) De los miembros, c) Derechos y deberes de los miembros, d) Reuniones, e) Sus funciones, f) De las elecciones, g) De la Junta Directiva, h) De las comisiones, i) Finanzas, j) Reglamento Interno, y k) De las reformas.

En conclusión, los Estatutos constituyen el instrumento que regula toda la organización y funcionamiento del Patronato, y sus miembros deben observar y acatar sus disposiciones, y en este caso específico del Patronato del Festival Nacional de la Mejorana, consideramos que las disposiciones contenidas en sus Estatutos deben ser respetadas por las autoridades nacionales, provinciales, y municipales, así como por ciudadanos en general, siempre y cuando las mismas no lesionen el ordenamiento jurídico y los derechos de terceros.

Sobre el tópico del manejo de los fondos, por parte del Patronato, debemos reiterar lo señalado en el artículo 2 de la Ley 17, que alude a que dicho organismo “cuenta con patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo, como el organizador del evento”.

En materia de patrimonio del Patronato, los artículos 3, 4, 5 y 6 de la Ley 17, nos señalan lo siguiente:

“Artículo 3. El Estado, a través del instituto Nacional de Culura, destinará anualmente para la celebración del Festival Nacional de la mejorana, la suma de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), en el primer semestre de cada año, en adición a lo que para tal efecto destine el Instituto Panameño de Turismo. Estas partidas no podrán ser transferidas para otra actividad que no sea la señalada en este artículo.

Artículo 4. El Patronato entregará un informe de auditoria a la Contraloría General de la república, antes del 31 de diciembre de cada año, concerniente al aporte que hace el estado para la realización del festival, con la finalidad de acreditar su inversión en el evento.

Artículo 5. El patrimonio del Patronato puede incrementarse a través de donaciones, compras, ventas, actividades comerciales o de cualquier otra índole, así como por los fondos recaudados en la escogencia de la reina que presidirá el festival o cualquier otra actividad similar.

Artículo 6. El patronato estará exento del pago de impuestos y gravámenes. De igual manera, se deducirá del pago del impuesto sobre la renta, toda contribución y donación que le haga una persona natural o jurídica.”

De las normas transcritas, podemos colegir lo siguiente:

El Estado a través del Instituto Nacional de Cultura, destinará una partida anual de veinticinco mil dólares (B/.25,000.00) al Patronato y adicionalmente el IPAT hará otro aporte. El Patronato tiene la obligación legal de entregarle un informe de auditoria a la Contraloría General de la República, antes del 31 de diciembre de cada año, concerniente al aporte que hace el Estado para la realización del Festival.

Debemos tener presente que por mandato constitucional y legal, la Contraloría General de la República, es el organismo encargado de fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos. Por lo tanto, el único ente que puede fiscalizar el uso del aporte que hace el Estado al Patronato es la Contraloría General, razón por la cual es prohibido a otras autoridades nacionales, provinciales y municipales o a grupos privados inmiscuirse en esa fiscalización, ya que ello es competencia privativa de la Contraloría General.

Cabe advertir, que el Patronato puede incrementar su patrimonio a través de donaciones, compras, ventas, actividades comerciales, así como por los fondos recaudados en la escogencia de la Reina que presidirá el Festival o cualquier otra actividad similar. En los casos que este incremento provenga de entes privados o de particulares, el Patronato deberá manejar el mismo en forma transparente a través de un presupuesto, y lo más importante hacer una “rendición de cuentas” a la comunidad sobre el uso de su patrimonio. Es más, dicho mecanismo debe incluir la forma en que se utilizó el aporte estatal y el privado, pues tal proceder le otorga más credibilidad y respeto ante la sociedad.

En cuanto al concepto “organizador”, tenemos que el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual lo define así:

“Organizador. Quien organiza o prepara adecuadamente.// El que posee sobresalientes dotes para disponer algo, de modo que logre cabalmente el resultado, sin gastos ni esfuerzos superfluos//. (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho usual, Tomo V, Edit. Heliasta, Buenos Aires, 1983, pág.714).”

La Ley N° 17 de 2003, es clara al señalarnos que el Patronato es el “organizador” del Festival de la Mejorana, y es a quien le compete aprobar y organizar nuevos concursos dentro del Festival. De las disposiciones contenidas en los Estatutos, se destaca que el objetivo principal del Patronato será el de organizar y realizar anualmente el Festival Nacional de la Mejorana.

En su labor de organizador del mencionado Festival, el Patronato debe recibir el apoyo de las autoridades nacionales y municipales, de seguridad pública, del sector privado y de la comunidad en general.

Ahora bien, independientemente de que el Patronato sea el organizador del Festival, es necesario que se coordine con las autoridades nacionales, provinciales y municipales a fin de lograr un mejor resultado. En efecto, dichas autoridades deben colaborar y coordinar con el Patronato todo lo atinente a la seguridad, tránsito, aseo de las calles, ubicación de buhoneros, fondos, salubridad, y otras atracciones.

SEGUNDA PREGUNTA:

Determinar el procedimiento a seguir con la aplicación del artículo 8 de la Ley No. 17 de 22 de enero de 2003.

RESPUESTA:

El artículo 8 de la Ley No. 17 de 2003 dispone:

“**Artículo 8.** El Ministerio de Educación permitirá el uso de las instalaciones de las escuelas ubicadas en los distritos de Guararé, Los Santos y Las Tablas, para alojar las delegaciones de todo el país que asistan para participar en el festival. Para ello, la Dirección Regional de Educación de Los Santos coordinará con el patronato lo pertinente a esta materia.

De igual manera, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, el Instituto Nacional de Deportes y las instituciones que tengan instalaciones que puedan servir de alojamiento, permitirán su uso para cumplir con el mismo cometido.

El patronato recibirá el apoyo de las autoridades nacionales y municipales, de seguridad pública, del sector privado y de la comunidad en general.”

El artículo reproducido alude al apoyo que deben ofrecerle ciertas entidades gubernamentales al Patronato, específicamente en lo relacionado con el alojamiento a las delegaciones que participan en el Festival. Entre las entidades estatales se mencionan al Ministerio de Educación, con sus instalaciones ubicadas en los distritos de Guararé, Los Santos y las Tablas. También deberán colaborar en este aspecto, el IFARHU y el INDE.

Tal como lo manifestamos en párrafos precedentes, la ley señala que el Patronato debe recibir “el apoyo de las autoridades nacionales y municipales, de seguridad pública, del sector privado y de la comunidad en general”.

Pues bien, reiteramos nuestro criterio de que en aras de lograr resultados positivos en la organización y celebración del Festival, es pertinente que el patronato coordine con entidades como: la Alcaldía, el Consejo Municipal, la Tesorería Municipal, las Corregidurías, el Cuerpo de Bomberos, SINAPROC; Policía Nacional, Ministerio de Salud, PTJ, Gobernación, Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, Cruz Roja Nacional, etc. Cada uno de estos estamentos, puede colaborar en su especialidad. Ejemplos: Las autoridades municipales e todo lo relativo a la ubicación ordenada de buhoneros, fondas, bailes, juegos de suerte y azar; los corregidores Policía Nacional y PTJ, lo concerniente a la seguridad; Ministerio de Salud en materia de salubridad, permisos sanitarios; Cuerpo de Bomberos, SINAPROC y Cruz Roja Nacional, para cualquier eventualidad en asuntos de heridos, etc., y la Autoridad del Tránsito para coordinar y autorizar el cierre de calles.

Debemos hacer hincapié en que el Patronato, es el principal organismo dentro del Festival en materia de organización, y por lo tanto requiere del apoyo desinteresado de los entes estatales antes señalados y de otros que pueda coadyuvar a que el Festival sea lucido y seguro, para el disfrute de los miles de visitantes que visitan el Distrito de Guararé, durante la celebración de esa actividad folklórica.

Un tema que es de gran preocupación por parte del Patronato, es la proliferación de venta de buhonerías, fondas, en la ruta del desfile; y consideran que estas instalaciones en algunas calles lo que dificulta el paso del desfile de carretas y tunas.

Con relación a esta inquietud este despacho, se permite expresar lo siguiente: Nuestra Constitución Política en su artículo 17 al referirse a la misión de las autoridades, nos dice:

“Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la constitución y la Ley.”

Los artículos 230 y 231 de la Constitución Política, aluden a las funciones de los Municipios y al deber de las autoridades municipales, así:

“Artículo 230. Los Municipios tienen la función de promover el desarrollo de la comunidad, y la realización del bienestar social y colaboración para ello con el Gobierno nacional. La Ley podrá señalar la parte de las rentas que los Municipios asignarán al respecto y en esencial a la educación, tomando en cuenta la población, ubicación y desarrollo económico y social del distrito.

“Artículo 231. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la constitución y las Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa.”

En la Ley N° 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984, existen disposiciones relativas a los bienes municipales, a su uso, disposición y al cobro de tributos por el uso de esos bienes. En ese sentido, el artículo 17, numeral 8 de esa ley, establece que los Consejos Municipales pueden: “Establecer impuestos, contribuciones, tasas, y el numeral 9 Reglamentar el uso, arrendamiento de bienes municipales.

El artículo 69 *ibídem*, al referirse al Patrimonio Municipal señala los bienes de uso público (calles, avenidas, parques, plazas, paseos, etc.), y sobre el tesoro municipal el art. 72, numeral 5, indica las tasas por el uso de bienes y servicios.

El artículo 75 menciona el tipo de actividades gravables por los Municipios (47 uso de aceras y calles con fines de lucro).

El artículo 77 – Derechos y tasas- 11- colocación de sillas o tribunas en la vía pública y ocupación de aceras, 12- Kioskos en la vía pública, 13- Puestos, barracas y casetas de ventas, espectáculos públicos o recreos, en la vía pública o en terrenos de uso común.

Por la importancia que guarda con el tema, nos permitimos hacer ciertos comentarios sobre el tratamiento jurídico que se le da en nuestro ordenamiento jurídico a la figura de los bienes. En efecto los bienes, según nuestra legislación, se dividen en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Los primeros pueden ser del Estado o de los Municipios, según lo dispuesto en los artículos 329 y siguientes del Código Civil, mientras que se reputan bienes privados, los patrimoniales del Estado y los Municipios, así como los pertenecientes a los particulares.

El artículo 255 de la Constitución Política enumera los bienes pertenecientes al Estado, mientras que el artículo 333 del Código Civil hace referencia a los bienes municipales, indicando 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 costeadas 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, referente al Régimen Municipal, en su artículo 69, numeral 1, establece taxativamente los bienes municipales que son de uso público, señalando “...las calles, avenidas, parques y plazas, paseos, caminos, puentes, fuentes y arbolados siempre que no pertenezcan a la Nación...”

Los bienes de dominio público en razón de su naturaleza y destino, se consideran bienes destinados al uso permanente de la colectividad, y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. No obstante, estos bienes pudieran ser objeto de relaciones jurídicas que generen derechos de uso especial o compatible con la naturaleza y destino de uso público del bien. La fórmula jurídica que permite un uso diferente es mediante el “permiso” o la “concesión”.

En principio, el uso y goce común de los bienes de dominio público no siempre supone la gratuidad del uso. Por ejemplo, cuando se grava el tránsito por ciertos lugares (autopista), mediante el pago de una tasa, cobro que es lícito siempre y cuando no sea utilizada dicha vía como único paso, pues se estaría imponiendo el pago. El cobro de las tasas de peajes, son permitidas siempre y cuando no se afecte a la colectividad quien es la destinataria de los bienes de uso común.

Se dice, igualmente, que la de justificación para el cobro de las tasas de peajes en las vías públicas puede apoyarse en que estas servirán para cubrir el gasto de conservación de la vía y, en otros casos, para el pago de la propia obra pública.

En el caso de las autopistas, los ciudadanos deben tener otra vía alterna. Las excepciones que contempla la Ley, referentes al uso y disfrute de los bienes de dominio público, son permitidas en la medida en que no afecte a la colectividad, como ya hemos señalado.

Como bien lo señala la doctrina, “...las prescripciones relativas a la conservación material del dominio público y a la utilización general y particular (esto último bajo la forma de concesiones y permisos de uso) es materia de administración local, pues ésta debe establecer la reglamentación general, en ordenanzas, etc., sobre el uso de dominio público, lo que es de competencia de sus órganos deliberativos, como lo es de sus órganos ejecutivos el hacerlas cumplir...”

Lo indicado en el párrafo anterior se conoce como Policía de dominio público, consistente en que la autoridad de policía ejerce las siguientes atribuciones: a) De reglamentación general del uso y goce normal, cuyas disposiciones están dirigidas a mantener la seguridad, salubridad y comodidad, sin suspender el uso; b) De dictar órdenes especiales restrictivas o prohibitivas de uso normal respecto de algunos para beneficiar a la generalidad (Ejm. Prohibir el tránsito de camiones o de carros en determinadas calles); c) De suspender momentáneamente el uso del dominio público, para facilitar a la colectividad otra forma de uso (Ejm. Prohibir el paso de camiones a determinadas horas, las que deben ser limitadas, para uso de peatones); d) De suspender de modo momentáneo y circunstancial, el tránsito en la vía pública frente a determinadas casas o establecimientos (partidas de féretros, posible aglomeración o tránsito) y e) De suspender totalmente el uso general con el

objeto de reparar la vía pública o hacer posible el funcionamiento de un servicio público.

De lo expuesto se deduce claramente que las autoridades solamente pueden restringir el uso y disfrute de los bienes de dominio público, cuando por razones de seguridad, salubridad, orden público, etc., sea necesaria la medida, la cual deberá ser transitoria.

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, pues son para 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 cierres de calles y aceras, para el desarrollo de actividades 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, 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 transcrito 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 las Autoridad de Tránsito haya dado 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 vías para atender una función de los Municipios de velar por el desarrollo y progreso de la comunidad, como se trataría 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.

SI bien, ciertas normas del Código Administrativo, facultan al Alcalde, a otorgar permisos sobre 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, tratándose de una ley especial, 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.

Una cosa 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.

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 , tienen como una de sus funciones ejecutar los 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 las vías. 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 el Patronato del Festival de la Mejorana recomendamos que lo relacionado al cierre total de aceras y calles y a la instalación de ventas y fondas se debe coordinar entre el Municipio (Consejo Municipal, Alcaldía y Tesorería), la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y el Patronato.
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.

Es importante tener en cuenta que el Distrito de Guararé, tiene sus calles angostas y las mismas no cuentan con aceras, razón por la cual se amerita que el Patronato del Festival, en coordinación con el Municipio (Consejo Municipal y Alcaldía) y la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, coordine todo lo relacionado con el cierre de las calles y la ubicación de las ventas de buhonería y fondas, especialmente en el área utilizada para el paso del desfile. En nuestro concepto, dicha área debe estar despejada a fin de brindarle comodidad y seguridad a las miles de personas que acuden a visitar Guararé los días del Festival y en particular el día del desfile.

Este despacho considera que es imprescindible que los máximos representantes del Patronato del Festival, las autoridades de carácter nacional, provincial y municipal, realicen reuniones tendientes a coordinar su participación dentro de esas festividades, respetando la autonomía de que goza el Patronato, y éste acogiendo las sugerencias o recomendaciones que en base a su competencia especial formulen dichas autoridades.

Estas reuniones de coordinación deben de realizarse con armonía y respeto, lo cual sin lugar a dudas beneficiará al Festival, y proyectará una imagen positiva ante la comunidad.

Esperando de esta forma haber contestado su interesante consulta.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/VLBP/au