

Panamá, 23 de septiembre de 2003.

Honorable Representante

Juan A. Cedeño S.

Presidente de la Junta de Festejos del
Distrito de Chitré, Provincia de Herrera.

E. S. D.

Señor Presidente de la Junta:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales como consejeros jurídicos de los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota s/n, fechada 27 de agosto de 2003, y recibida en este despacho vía fax, el día 27 del mismo mes; con la cual requiere nuestro criterio en relación con lo siguiente:

“Cobro de impuesto de calles durante las festividades del Santo Patrono San Miguel Arcángel del Corregimiento de Monagrillo”

Para responder a estos planteamientos, procederemos a la interpretación y alcance de los artículos 74 y 75, numeral 47 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, los cuales versan sobre lo siguiente:

“Artículo 74. Son gravables por los Municipios con impuestos y contribuciones todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el Distrito.”

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

...47. Uso de aceras y calles con fines de lucro.

Por su parte, el **Régimen Impositivo del Municipio de Chitré**, publicado en Gaceta Oficial N°22,858 del 30 de agosto de 1995, en referencia en su artículo 2, numeral 1.1.2.5 17 sobre **Kioscos en General** señala lo siguiente:

“Los establecimientos de Capital limitado, que se dediquen al expendio de sodas, galletas, chicles, frutas, etc. pagarán por mes o fracción de mes: B/.7.00 a B/.20.00”

Seguidamente, el mismo artículo en su numeral 1.1.2.5 40, señala que:

“Restaurantes, Cafés y Otros Establecimientos de expendio de Comidas y Bebidas.

De acuerdo a su ubicación y volumen de operación, pagarán por mes o fracción de mes: B/.15.00 a B/.75.00.

La venta de comida transitoria pagarán por actividad B/10.00 a B/.25.00”

Más adelante el numeral 1.2.4.1. 14, hace referencia al Uso de aceras para propósitos varios, así:

“Se refiere a los ingresos por el uso de calles y aceras de una manera temporal para depósito de materiales de construcción para la prolongación de establecimientos comerciales, instalaciones de Kioscos y el uso como establecimiento privado de áreas fuera de la línea de propiedad pagarán por mes o fracción de mes de: B/.5.00 a B/.15.00”

De lo anterior se colige que, las autoridades locales pueden permitir a particulares que le den un uso diferente a la naturaleza del bien de dominio público, mediante el pago de derechos por aprovechamientos especiales, siempre y cuando no impidan el uso del mismo a la colectividad; por ejemplo:

los permisos o licencias para instalar kioscos en la vía pública, ocupación de aceras, colocación de sillas o tribunas en la vía pública, etc. (Ver art. 77, Ley 106 de 1973).

Al respecto, el destacado jurista español, Fernando Garrido Falla, comenta ante lo que en la doctrina se denomina “permiso de ocupación”; que por contraste con el uso común general, nadie tiene derecho a la utilización especial del dominio público, pues, es la Administración titular de ese dominio y sólo un acto específico de tolerancia de ésta, puede facultar al particular para realizar ese uso; por lo que su derecho se limita por tanto, a poder utilizar el dominio “en la forma autorizada” y en tanto la autorización esté vigente (*Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen II, Novena Edición, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1989, pág.438).

Sin embargo, podemos señalar que, el Consejo Municipal puede organizar en conjunto con el Alcalde, y otras autoridades del Estado, las políticas para el desarrollo del Distrito y entre éstas encontramos, este tipo de actividades que en una u otra medida, aportan a la economía de la comunidad municipal.

Debemos recordar que el Alcalde como Jefe de la Administración Municipal, es el facultado por Ley para otorgar Permisos para la celebración de bailes, discotecas, saraos, cantinas y espectáculos públicos entre otros, de allí pues, que dicho funcionario puede ser facultado para organizar y reglamentar actividades festivas. Sobre el tema, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 8 de julio de 1998, puntualizó:

“Finalmente sostiene la Procuradora de la Administración, que el Alcalde como primera autoridad de Policía Local, es el único que debe tener conocimiento de las actividades bailables y espectáculos que se efectúen en establecimientos públicos fuera de los días establecidos en la Ley, toda vez, que entre sus atribuciones está la de fiscalizar el orden público y salvaguardar los bienes de los particulares. La Sala Tercera (Contenciosa Administrativa) de la Corte Suprema administrando justicia, declara ilegal y por tanto nula la frase contenida en el Artículo Primero del Acuerdo N°106 de 1996, que dice: **solicitar autorización en la Junta Comunal respectiva, luego deberán**” expedir por el Consejo Municipal de Panamá, por medio del cual se reglamenta la celebración de

diversiones públicas en el Distrito de Panamá. El Artículo Primero del acuerdo en mención quedará de la siguiente manera: Artículo Primero: Quien pretende efectuar actividades bailables, y espectáculos públicos en general (cantaderas, exhibiciones, parrilladas, jorones o toldos, tendrá que obtener permiso expedido por la Alcaldía de Panamá.”

Ahora bien, este despacho ha sido del criterio de que al no existir una norma jurídica que señale que sólo las Juntas Comunales son las competentes para realizar o llevar a cabo estas “actividades temporales”, puede el Consejo Municipal a través de un Acuerdo Municipal, designar una “Junta de Festejos”, en la cual estén representados el Alcalde Municipal, como primera Autoridad del Distrito, un Concejal, un funcionario de la Tesorería Municipal, el Corregidor, Representantes de Clubes Cívicos y de la Sociedad Civil, entre otros.

Esta Junta de Festejos, podrá elaborar un programa oficial de fiestas con contenido cultural y social, y con la obligación de entregar un informe económico al Consejo Municipal y al Alcalde que deberá destinar lo recaudado a obras de beneficio de la Comunidad. (Ver Consulta N°24 de julio de 2000.)

Vale mencionar, que los Consejos Municipales en virtud del artículo 14 de la Ley 106 de 1973, regulan la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tiene fuerza de ley dentro del respectivo Distrito, y los mismos constituyen un acto reglamentario, entendiéndose por tal “toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinada a la ley. Así como las disposiciones del Poder Ejecutivo con fuerza de ley tiene un carácter excepcional y supone una verdadera sustitución del poder Legislativo Ordinario... los reglamentos son la consecuencia de las competencias propias que el ordenamiento jurídico concede a la Administración”. (Cfr. GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo Vol. 1; Editorial Tecnos; España; 1989. P.235).

Para finalizar, esta Procuraduría exhorta al Gobierno Local Herrerano, a trabajar juntos y en armónica colaboración por el bienestar de su Municipalidad, y recordar que las Fiestas Tradicionales que forma parte de nuestra idiosincrasia a saber: Fiesta Patronales, Fiestas Patrias y Carnavales,

requieren para su éxito de la participación de todas las autoridades locales en coordinación con la sociedad civil; ya que sea el Gobierno Central o los gobiernos Locales los que organicen dichas festividades, esto no es óbice para que otras organizaciones (sociedad civil) realicen actividades en estas fiestas.

Hay que tener presente, que estas actividades festivas, generan empleos, recursos económicos y contribuyen al fortalecimiento del turismo interno, razón por la cual, es necesaria la participación de todos con alto sentido de responsabilidad y en equipo para destacar nuestros valores regionales que definen nuestra identidad socio-cultural.

De esta manera dejamos contestada la interrogante planteada, esperamos con ello, haber disipado las dudas que albergaba al respecto; me suscribo de usted,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/srnn/hf.