



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Veraguas

Santiago, 18 de octubre de 2024.
C-VE-005-24

Señor
Augusto Pérez
Sociedad Civil
Distrito de Las Palmas
Provincia de Veraguas
E. S. D.



Augusto Pérez A
21/10/24 - 9.57 AM

Ref.: Permiso para actividades dentro de la comunidad.

Señor Pérez:

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 6 del artículo 3 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, supuesto que no se configura en el caso que nos ocupa, toda vez, que no guarda relación con las funciones previamente establecidas y, quien promueve la consulta no ostenta la calidad de servidor público; sin embargo en aras de brindar una orientación general, en función al derecho de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, expondremos algunas consideraciones, en ocasión de dar respuesta a su nota sin número, de fecha 03 de septiembre de 2024, recibida en este Despacho el 20 de septiembre de 2024, mediante el cual consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, lo relativo a los permisos para actividades dentro de la comunidad por parte del Alcalde Municipal y lo relativo a la autorización previa de la Junta Comunal respectiva a ese corregimiento, vigencia y validez de los acuerdos municipales.

Que luego de una atenta lectura de la consulta, se observa, que lo solicitado guarda relación con un análisis sobre la legalidad y alcance de actos administrativos materializados, entre ellos aportan a la consulta, el Acuerdo Municipal No.1 de 6 de enero de 1995, que en su contenido se aprecia, que el Concejo Municipal del Distrito de Las Palmas en reunión extraordinaria acuerda facultar a la Alcaldesa Municipal del Distrito de Las Palmas para el otorgamiento de los permisos de dicha actividades como bailes, saraos, tardes criollas, entre otros aspectos.

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).

Tomando en cuenta lo antes expuesto, tenemos que los temas referentes a la legalidad o legitimidad de actos decididos por el Concejo Municipal de Las Palmas, a juicio de este Despacho, gozan de presunción de legalidad, mientras tanto no se declaren contrarios a la ley o reglamentos generales por los Tribunales competentes, conforme lo dispuesto en los artículos 15 del Código Civil y 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Por lo tanto, cualquier pronunciamiento que realice esta Procuraduría, en los términos solicitados, implicaría ser un examen sobre la legalidad de las actuaciones o actos emitidos por el Concejo Municipal de Las Palmas, situación que implicaría ir más allá de los límites que nos impone la Ley, lo cual sería contrario a lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, en cuanto al principio de legalidad.

En aras de ofrecer algunas reflexiones generales, sin que ello implique un criterio u opinión vinculante por parte de esta Secretaría Provincial, debemos advertir que si bien el Concejo Municipal de Las Palmas cuenta con un acuerdo municipal que desarrolla aspectos relacionados con el otorgamiento de los permisos para ciertas actividades, que al realizar una búsqueda para la vigencia de la norma, esta no ha sido publicada en Gaceta Oficial, mas no entraremos al análisis de esta situación en cuanto al cumplimiento de su publicación o publicidad, atendiendo al que en su momento se refería el Decreto de Gabinete No.26 de 7 de febrero de 1990, por el cual se dictaban disposiciones relacionadas con la Gaceta Oficial; por lo que se recomienda que los mismos se publiquen en la Gaceta Oficial, conforme lo dispone el artículo 46 y 205 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 disposiciones especiales”, así se ha indicado anteriormente en consulta dada por la Secretaría de Asuntos Municipales de esta Procuraduría de la Administración a través de la nota **C-SAM-39-2024** de 21 de agosto de 2024.

En cuanto a la interrogante planteada, relacionada a los permisos por parte del alcalde municipal, para realizar actividades tales como convivios, mañanitas criollas y actividades dentro de la comunidad, ya sea deportivas y de sano esparcimiento, y donde aclara en su consulta, que no se realizan con la presencia de bebidas alcohólicas; con fundamento en el principio de estricta legalidad, consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, el servidor público deberá hacer solo aquello que la Ley le faculta, y tal como lo mandata el artículo 234 de la Norma Constitucional, en concordancia con el artículo 3 de la Ley 106 de 1973, que establece, *“Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa”*.



En ese orden de ideas, en el Título I, Capítulo II Los Alcaldes, en los artículos 45 y 46 de la Ley No.106 de 1973 sobre régimen municipal, modificados por los artículos 21 y 22 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, exceptuando los numerales 4 y 13 del artículo 45, los cuales fueron derogados, respectivamente, por la Ley 16 de 17 de junio de 2016 y Ley 22 de 29 de junio de 2005, norma que establece las atribuciones que poseen los Alcaldes; esta última, Ley 16 de 17 de junio de 2016 que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria, en su numeral 8 del artículo 49 detalla alguna de las competencias que corresponderá a los alcaldes de distrito sancionar, las faltas tales como, espectáculos públicos no autorizados.

Que la Constitución Política, en sus artículos 18, 19, 45 y 46, y la Ley No.106 de 1973 sobre Régimen Municipal, en el Código Administrativo (Ley 1 de 22 de agosto de 1916) en sus artículos 862, 876, y tal como se indicó en consultas a través de las notas **C-95-02** de 22 de marzo de 2002, **C-101-01** de 10 de mayo de 2001, y **C-90-99** de 14 de diciembre de 1999, tema similar al que nos consulta, se llegó a la conclusión en cuanto a conceder o negar un permiso, que la autoridad competente para expedir los permisos de bailes, saraos, temporales y espectáculos públicos, es el Alcalde, por ser la primera autoridad de policía en el Distrito, el cual debe tener conocimiento de las actividades que se efectúen dentro del Distrito, ya que por Ley está facultado para vigilar el orden público, moralidad y garantizar la protección de las personas y sus propiedades; que distinto sería lo que se establece en el artículo 2 de la Ley 55 de 10 de julio de 1973, modificado por el artículo 35 de la Ley 5 de 11 de enero de 2007, cuando se señala que el Alcalde como máxima autoridad de policía del Distrito, es quien concede previa autorización de la Junta Comunal, las licencias a los particulares para que exploten establecimientos comerciales que se dedican a la venta de licores/ bebidas alcohólicas.

A manera de docencia, resulta pertinente, traer a colación una Sentencia de 13 de octubre de 2017, emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ante una demanda de Inconstitucionalidad, referente al derecho de libertad de reunión, que de acuerdo a las consideraciones y decisión del Pleno, se indicó:

"En tal sentido, la Corte observa que la accionante, a través de la presente acción constitucional busca que se declare la inconstitucionalidad del artículo tercero del Acuerdo 101-40-06 de 26 de marzo de 2013, aprobado por insistencia por el Consejo Municipal de Colón, y publicado en la Gaceta Oficial Digital 27292-A de 22 de mayo de 2013.

*...
Antes de entrar esta Corporación de Justicia a resolver el problema jurídico de inconstitucionalidad ante ella planteado, es importante indicar que el artículo 38 de la Constitución Política de la República de Panamá consagra la figura constitucional del derecho de reunión, al disponer lo siguiente:*

"Artículo 38.- Los habitantes de la República tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso y solo se requerirá para efectuarlas aviso previo a la autoridad administrativa local con anticipación de veinticuatro horas.

La autoridad puede tomar medidas para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este derecho, cuando la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos de terceros."



Al proceder esta Corporación de Justicia a revisar el instrumento legal demandado, se puede percatar que el Acuerdo Municipal No. 101-40-06 de 26 de marzo de 2013, lleva por título lo siguiente: "Por medio del cual, se acoge el reglamento para el uso de las instalaciones deportivas en los corregimientos del Distrito de Colón y se adoptan otras disposiciones."

Expuesto lo anterior, puede observar el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que el Acuerdo Municipal anteriormente indicado tenía como propósito original el reglamentar el uso de instalaciones deportivas en los corregimientos del Distrito de Colón, sin embargo en su artículo 3, se procede a regular las fiestas familiares que se celebren dentro de las residencias, para lo cual se requerirá permiso. En consecuencia, no existe congruencia alguna con el objetivo inicial que pretendía reglamentar el Acuerdo Municipal aprobado por el Consejo Municipal de Colón. De igual manera, le llama poderosamente la atención al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que el Acuerdo No. 101-40-06 del 26 de marzo de 2013, haya sido aprobado por insistencia el día 16 de abril de 2013 con 10 votos a favor las 2/3 partes de la cámara edilicia, en virtud de que el Sr. Alcalde se negó a firmarlo.

...

Como quiera que el artículo 38 de la Constitución Política de la República de Panamá señala que los habitantes de la República podrán reunirse al aire libre de forma pacífica y sin armas para fines lícitos, no puede exigirse ningún tipo de permiso previo para realizar dicha actividad, e inclusive la misma disposición constitucional dispone que las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso, lo único que se requiere para ello es un aviso o comunicación previa a la autoridad administrativa local con anticipación de veinticuatro horas.

De lo antes expuesto, se colige entonces que la norma constitucional sólo exige un aviso o comunicación previa cuando el ejercicio de reunión pacífica se efectuará al aire libre. Por lo cual, a contrario sensu, la norma constitucional ni siquiera exige comunicación o aviso previo en el supuesto que los habitantes se reúnan en una morada o residencia para efectuar algún tipo de reunión o de festejo familiar. En consecuencia, le asiste la razón a la accionante cuando señala que las fiestas en las residencias son una de las muchas formas de los habitantes de poder ejercer libremente el derecho de reunión pacífica y sin armas.

Sin embargo, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia con fines educativos y aprovechando la oportunidad dentro del presente proceso debe de indicar que el derecho de reunión no puede afectar los derechos de terceras personas, de allí que existan límites al ejercicio del derecho de reunión tal como lo indica la norma constitucional en el sentido que este derecho no puede generar alteración al orden público o violación de los derechos de terceras personas, fundamentalmente cuando se generen excesivos ruidos, de allí la necesidad de la autoridad de reglamentar los niveles de ruido para no afectar a los vecinos o terceras personas luego de transcurridas altas horas de la noche.

De conformidad con lo antes indicado, esta Corporación de Justicia accede a declarar parcialmente la inconstitucionalidad del Acuerdo 101-40-06 de 26 de marzo de 2013, en el sentido de que no puede exigir el Consejo Municipal la aprobación previa de un permiso dentro de una residencia para que las personas puedan reunirse, siempre y cuando las fiestas o reuniones en las residencias no se prolonguen más allá de las horas límites establecidas en las reglamentaciones sobre ruido.

De la disposición reglamentaria anteriormente transcrita, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia accede a declarar la inconstitucional las siguientes palabras: "familiares que se celebren dentro de cada residencia", a fin de garantizar el derecho de reunión pacífica reconocido en el artículo 38 de la Carta Magna...

...

En virtud del análisis efectuado al cargo de infracción inherente a la norma constitucional alegada, esta Corporación de Justicia concluye que debe de accederse parcialmente a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo tercero del Acuerdo Municipal número 101-40-06 de 26 de marzo de 2013, del Consejo Municipal de Colón, del Distrito de Colón por violar el artículo 38 de la Constitución Política de la República



de Panamá, que consagra el derecho de reunión pacífica, especialmente cuando no existe fundamento constitucional que declare viable la necesidad de exigir permisos a las Juntas Comunales para la celebración de fiestas familiares dentro de cada residencia.” (Lo resaltado es nuestro)

Sobre temas similares, le recomendamos la lectura de las notas **C-SAM-011-24** de 10 de abril de 2024, **C-SAM-008-22** de 25 de marzo de 2022, **C-SAM-39-23** de 14 de septiembre de 2023, por la Secretaría de Asuntos Municipales de la Procuraduría de la Administración, a las que se puede acceder a través de nuestro sitio de visitas y consultas disponibles en nuestro sitio web institucional <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/>

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 Youkidis A.
Secretaria Provincial de Veraguas.
Procuraduría de la Administración.
JVI
Adjunto/ Lo Indicado

