

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 328

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 13 de marzo de 2023

**Proceso Contencioso Administrativo
de Nulidad.**

El Licenciado Ernesto Santiago Selles Alvarado, actuando en nombre y representación de **Juan Carlos Huerta Solís**, solicita que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal 13 de 12 de junio de 2019, emitido por el **Consejo Municipal de Chitré**.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 919062022.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo,
de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. La pretensión.

El Licenciado Ernesto Santiago Selles Alvarado, actuando en nombre y representación de **Juan Carlos Huerta Solís**, solicita que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal 13 de 12 de junio de 2019, emitido por el **Consejo Municipal de Chitré**.

II. Normas que se aducen infringidas.

El accionante alega que el acto objeto de reparo infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 1204 y 1205 del Código Administrativo, que guardan relación con las fiestas o diversiones públicas permitidas; y el permiso para tales actividades (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial);

B. El artículo 17 (numeral 31) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que dispone, entre las competencias exclusivas de los Consejos Municipales, ejercer todas las demás funciones señaladas por la Constitución Política, las leyes y su reglamento (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial); y

C. El artículo 17 (numeral 26) de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, reformado por el artículo 147 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que indica, como una de las atribuciones de las Juntas Comunales de Corregimiento, las demás que le señalen la Constitución Política de la República de Panamá, las leyes y los acuerdos municipales (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

III. Concepto de la violación de las normas invocadas en la demanda.

En opinión del activador judicial, los artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal 13 de 12 de junio de 2019, al atribuirle a las Juntas Comunales de Corregimiento del Distrito de Chitré, la facultad, privativa por añadidura, para organizar las festividades cívicas y conmemorativas, así como las efemérides, celebraciones y festejos públicos y comunales que se desarrollen en sus Corregimientos, vulneran los artículos 1024 y 1025 del Código Administrativo, habida cuenta que esa facultad le compete al Alcalde Municipal, al tenor de lo establecido en el artículo 863 de la última excerta codificada, como jefe o autoridad de policía (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

En ese mismo orden de ideas, el accionante manifiesta que los artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal 13 de 12 de junio de 2019, transgreden el artículo 17 (numeral 23) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, por indebida aplicación, ya que esta última norma limita y obliga imperativamente al Consejo Municipal a legislar únicamente sobre la materia autorizada por la Constitución Política, las leyes o su reglamentación (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Además, el actor sostiene que los artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal 13 de 12 de junio de 2019, infringen el artículo 17 (numeral 26) de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, por indebida aplicación, *"...porque si bien el nuevo ordinal 26 introducido por la modificación hecha por el artículo 147 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 al artículo 17 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, expresa que por medio de Acuerdo Municipal el Consejo Municipal le puede asignar otras funciones a las Juntas Comunales, esa potestad aquí consagrada a dicha Corporación no puede ser ejercida rebasando el marco legislativo explícito asignado a los Consejo (sic) Municipales por la Constitución, las leyes y su reglamentación. No tenía por tanto el Consejo Municipal de Chitré, haciendo uso indebido de esa potestad asignada por el numeral 26 e (sic) la Ley 105 de 1973, para pasar por encima de normas expresas del Código Administrativo contenidas en el Título (sic) II sobre normas expresas*

del Código Administrativo contenidas en el Título (sic) sobre Policía Moral del Libro III que asignan privativamente esas competencias al Jefe de Policía del Distrito, o sea, al Alcalde Municipal.” (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Antes de expresar su concepto, este Despacho debe mencionar que mediante una Nota número 147 de 12 de agosto de 2022, el Honorable Edwin Marquínez Nieto, Presidente del Consejo Municipal de Chitré, de la Provincia de Herrera, elevó una Consulta al Licenciado Elvin Aguilar Rodríguez, Secretario Provincial de la Procuraduría de la Administración, en la que consultó lo siguiente:

“* Determinar qué institución estatal corresponde la competencia para el desarrollo de las actividades festivas multitudinarias y tradicionales que se desarrollan en los corregimientos del distrito de Chitré.

* Si la instancia competente, en caso de querer delegar la organización de dichas festividades, puede crear, nombrar, aprobar, regular, administrar, fiscalizar y/o conformar comités o juntas determinadas para celebrar las festividades de Chitré.”

El Licenciado Elvin Aguilar Rodríguez, Secretario Provincial de la Procuraduría de la Administración, a través de la Nota C-HE-CON-004-22 de 06 de septiembre de 2022, contestó lo que a seguidas se copia:

“En cuanto a su primera interrogante, podemos observar que mediante Acuerdo Municipal No. 13 de 12 de junio de 2019 del Concejo Municipal de Chitré, se estableció que las Juntas Comunes del Distrito son los organismos facultados de manera privativa para organizar las Festividades Cívicas, conmemorativas y demás efemérides, celebraciones y festejos públicos y comunales que se desarrollen en cada corregimiento, tal como lo recoge el artículo 1, del citado acuerdo.

‘Artículo 1. ESTABLECER. Como en efecto se establece, en desarrollo de las correspondientes atribuciones legales, que las Juntas Comunes del Distrito de Chitré son los organismos facultados de manera privativa para organizar las festividades Cívicas y Conmemorativas y demás efemérides, celebraciones y festejos públicos y comunales que se desarrollen en sus corregimientos.’

De la norma transcrita se puede concluir que las Juntas Comunes del distrito de Chitré, tienen la competencia privativa para organizar las festividades Cívicas y Conmemorativas y demás efemérides, celebraciones y festejos públicos y comunales que se desarrollen en sus corregimientos, por esta razón opera el aforismo jurídico latino ‘In claris non fit interpretatio’, el cual significa que cuando el

texto de la ley es claro e inequívoco, no da lugar a interpretación alguna, sino a la pura y simple aplicación del precepto en su literal expresión, principio legal que se ve recogido en el artículo 9 del Código Civil de la República de Panamá.

...

Recordemos también que los Concejos Municipales como Corporación o Cámara Edilicia, integrada por los representantes de corregimiento, están facultados, de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 106 de 1973 para 'regular la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos'. Con base a la referida disposición, los Consejos Municipales tienen competencia exclusiva para el cumplimiento de las funciones que le son atribuidas por el artículo 17 de la Ley 106 de 1973.

En relación a su segunda interrogante, debemos señalar que el mencionado Acuerdo Municipal No. 13 de 12 de junio de 2019, establece en su artículo 3 que: 'En materia y competencia de orden y seguridad pública las Juntas Comunales del Distrito de Chitré deberán trabajar coordinadamente con el Alcalde Municipal en la planificación, organización, ejecución y supervisión de las Festividades Cívicas y Conmemorativas y demás efemérides, celebraciones y festejos públicos y comunales que se desarrollen en sus Corregimientos.'

...

También debemos señalar que el Acuerdo Municipal No. 13 de 2019, lo que sí reconoce es que los comités o agrupaciones ancestrales que hayan venido organizando celebraciones o efemérides dentro de cada Corregimiento y los comités o agrupaciones accidentales que estén interesados en participar en las celebraciones de cualquier festividad o efeméride que por costumbre y/o tradición haya venido celebrándose en cada Corregimiento deberán contar previamente para estos efectos con el indispensable visto bueno y aval por escrito de la respectiva Junta Comunal.

Por otro lado, debemos tener una perspectiva sobre la reglamentación de los Acuerdos Municipales, sobre el particular, como lo que indicamos en líneas anteriores, los Concejos 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.

..." (Este documento está inserto, debidamente autenticado por el Consejo Municipal de Chitré, como custodio del original, entre las fojas 20 y 21 del expediente judicial).

Como puede apreciarse, el Licenciado Elvin Aguilar Rodríguez, Secretario Provincial de la Procuraduría de la Administración, basó su opinión en la existencia y en la presunción de legalidad del Acuerdo Municipal 13 de 12 de junio de 2019.

En ese contexto, el 06 de septiembre de 2022, el Licenciado Ernesto Santiago Selles Alvarado, actuando en nombre y representación de **Juan Carlos Huerta Solís**, presentó en la Secretaría de la Sala Tercera, la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, en la que solicita

que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal 13 de 12 de junio de 2019, emitido por el **Consejo Municipal de Chitré**.

Dada la pretensión del demandante, a esta Procuraduría le corresponde analizar el contenido de los artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal 13 de 12 de junio de 2019, acusados de ilegales.

Para determinar la legalidad o ilegalidad de los artículos citados, este Despacho estima necesario verificar el fundamento de derecho al que alude la parte motiva del acuerdo que contiene las normas acusadas de ilegales.

El considerando del Acuerdo Municipal 13 de 12 de junio de 2019, señala que tradicionalmente los habitantes de los distintos corregimientos del Distrito de Chitré han venido organizando las **Festividades Cívicas, Conmemorativas y demás efemérides, celebraciones y festejos públicos y comunales**, a través de Comités integrados sin la apropiada estructura jurídica ni administrativa; situación que en no pocas ocasiones ha sido motivo de polémicas, denuncias públicas e inconformidad con el manejo de sus fondos y el destino de sus ganancias (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Ante esa situación, las Juntas Comunales del área han hecho patente, año tras año, su preocupación por la situación previamente descrita, que en nada fomenta el espíritu de comunidad y solidaridad entre los habitantes de los Corregimientos que componen el Distrito de Chitré (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

En el Considerando del mencionado Acuerdo, también se menciona que el artículo 1 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, deben impulsar la organización y la acción de la Comunidad para promover su desarrollo social, económico, político y cultural; asimismo, velar por la solución de sus problemas, como se transcribe a continuación:

“Artículo 1. En cada corregimiento habrá una Junta Comunal que impulsará la organización y la acción de la Comunidad para promover su desarrollo social, económico, político y cultural y velar por la solución de sus problemas.” (Cfr. la Gaceta Oficial 17,458 de 24 de octubre de 1973 y la foja 15 del expediente judicial).

Por lo anterior, en el considerando del Acuerdo que se comenta, se señala que se hace manifiestamente impostergable que se faculte, por medio de un Acuerdo Municipal, a las Juntas

Comunales del Distrito de Chitré para que organicen de manera privativa, las Festividades Cívicas y Conmemorativas y demás efemérides, celebraciones y festejos públicos y comunales que se desarrollen en sus Corregimientos (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

En concordancia, 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, puntualiza:

“Artículo 35. El artículo 2 de la Ley 55 de 1973 queda así:

Artículo 2. Para **finés de beneficio comunal, el Alcalde podrá expedir a las Juntas Comunales** autorización para la venta de bebidas alcohólicas en toldos y en quioscos o en cualquier otra instalación transitoria, sin necesidad de cumplir con los demás requisitos establecidos en el artículo 2-A con ocasión de **fiestas patrias, carnaval, ferias, patronales y demás actividades de índole regional**, que se realicen en alguna ciudad o población, y siempre que el establecimiento o los establecimientos solo funcionen durante los días de la festividad y el impuesto se pague anticipadamente, conforme a la siguiente tarifa:

1. Para las cantinas, bares, toldos y similares que se ubiquen en las ciudades de Panamá y Colón y en el distrito especial de San Miguelito, de cuatrocientos balboas (B/.400.00) a setecientos cincuenta balboas (B/.750.00).

2. Para los ubicados en el resto del distrito de Panamá, en las demás ciudades que son cabeceras de provincia y en las ciudades de Puerto Armuelles, Boquete, Los Santos, Aguadulce (incluyendo Pocrí), La Chorrera (incluyendo El Coco y Guadalupe), Arraján y Yaviza, de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00) a trescientos cincuenta balboas (B/.350.00).

3. Para los ubicados en las cabeceras de distrito, en poblados de más de trescientos (300) habitantes y en los lugares a lo largo de la carretera Transistmica entre el río Chagres y la ciudad de Colón, de cien balboas (B/.100.00) a doscientos balboas (B/.200.00).

4. Para las cantinas, quioscos o toldos que se ubiquen en las demás poblaciones de la República, por semana o fracción de semana, de cincuenta balboas (B/.50.00) a cien balboas (B/.100.00). Para el cómputo del impuesto, que será semanal, se denomina semana el lapso de siete (7) días consecutivos que se inicia el lunes y termina el domingo.

Igualmente, la Alcaldía podrá autorizar, durante la celebración de competencias deportivas, el expendio de cerveza en los estadios y gimnasios nacionales y particulares y lugares análogos, mediante el pago anticipado del impuesto, que será de entre veinticinco balboas (B/.25.00) y cincuenta balboas (B/.50.00) por espectáculo.” (Cfr. la Gaceta Oficial 25,709 de 12 de enero de 2007 y la foja 15 del expediente judicial).

De la norma citada, se destaca el hecho que, **para fines de beneficio comunal, las Juntas Comunales** pueden ser autorizadas por el Alcalde respectivo, **para la venta de bebidas alcohólicas en toldos y en quioscos o en cualquier otra instalación transitoria.**

De la disposición transcrita en párrafo anterior, también se infiere que, cuando se trate de **fiestas patrias, carnavales, ferias, patronales y demás actividades de índole regional**, que se realicen en alguna ciudad o población, y siempre que el establecimiento o los establecimientos solo funcionen durante los días de la festividad y el impuesto se pague anticipadamente, el Alcalde, **para fines de beneficio comunal, podrá autorizar a las Juntas Comunales**, para el expendio de bebidas alcohólicas, sin necesidad de cumplir con los demás requisitos establecidos en el artículo 2-A de la Ley 55 de 10 de julio de 1973, adicionado por el artículo 36 de la Ley 5 de 11 de enero de 2007, y modificado por el artículo 1 de la Ley 54 de 13 de septiembre de 2013, que a la letra dice:

“Artículo 1. El artículo 2-A a la Ley 55 de 1973 queda así:

Artículo 2-A. Se establece un régimen de apertura y de operación para las actividades relacionadas total o parcialmente con el expendio de licores, con base en un esquema de dos niveles que se detalla a continuación:

...

Los establecimientos que declaren que se dedicarán al expendio de licores o venta de bebidas alcohólicas en envases cerrados o en recipientes abiertos para su consumo en el lugar requerirán de un informe previo favorable del alcalde del distrito respectivo, emitido conforme a los parámetros de esta Ley, para la realización de la actividad y el inicio de operaciones. El alcalde tendrá un plazo de treinta días para resolver la solicitud y solo podrá rechazarla mediante resolución motivada y en atención a lo establecido en los artículos 8 y 12.

Los establecimientos del nivel 1 que declaren que se dedicarán a la venta de bebidas alcohólicas en envases abiertos como acompañamiento de los alimentos preparados para su consumo en el lugar, de los cuales la venta de licores no sea su actividad principal, podrán ser verificados previamente por el Ministerio de Comercio e Industrias, antes de expedirse la confirmación del Aviso de Operación, para determinar si estos cumplen con las restricciones establecidas por la ley para poder realizar la actividad de expendio de bebidas alcohólicas.

Los establecimientos previstos en el nivel 1 deberán declarar expresamente en el Sistema PANAMAEMPENDE que dentro de sus actividades comerciales la venta de bebidas alcohólicas no es su actividad principal. Esta declaración será considerada parte integral de la declaración jurada necesaria para la confirmación del Aviso de Operación.

El Ministerio de Comercio e Industrias y las autoridades públicas competentes podrán verificar en todo momento en el establecimiento comercial el cumplimiento de lo afirmado en esta declaración y su incumplimiento acarreará las sanciones correspondientes.

Los establecimientos del nivel 2 requerirán un informe previo favorable del alcalde del distrito respectivo para poder iniciar la operación de expendio de licores. El alcalde tendrá un plazo de treinta días para resolver la solicitud y solo podrá rechazarla mediante resolución motivada y en atención a lo establecido en los artículos 8 y 12. El Ministerio de Comercio e Industrias, previo a expedir la

confirmación del Aviso de Operación, podrá verificar el establecimiento comercial para determinar si este cumple las restricciones establecidas en la presente Ley para la realización de la actividad de expendio de bebidas alcohólicas.

El Derecho Único que corresponde a las actividades de este artículo será distribuido a través de una transferencia intergubernamental condicionada a la junta comunal del corregimiento donde esté ubicado el establecimiento correspondiente. Dichos fondos solo podrán ser utilizados para inversión de infraestructura y/o inversión social en la comunidad o para ella.

Todas las empresas dedicadas a las actividades descritas en la tabla anterior estarán obligadas a adecuar sus infraestructuras para mitigar la contaminación sonora que pueda afectar al vecindario.

Los alcaldes y los tesoreros municipales deberán acceder al Sistema PANAMAEMPRENDE para obtener la información de cuáles son los establecimientos que en su respectivo distrito realizan las actividades aquí descritas, a fin de proceder al cobro de los tributos correspondientes al tipo de establecimiento, así como a la fiscalización de las obligaciones inherentes a ellos establecidas por la ley.

...” (Cfr. la Gaceta Oficial 27,373 de 13 de septiembre de 2013).

Tal como se afirma en el Considerando del Acuerdo que contiene las normas acusadas de ilegales, las Juntas Comunales del Distrito de Chitré estarían en capacidad de preparar el correspondiente **“Programa de Autogestión para la Sostenibilidad de Proyectos Comunitarios”** con los ingresos derivados de esas actividades temporales, como mecanismo para ayudarse a darle sostenibilidad a los proyectos comunitarios, con fundamento en el artículo 17 (numeral 13) de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 16 de la Ley 53 de 12 de diciembre de 1984, y el artículo 147 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que señala:

“Artículo 17. Son atribuciones de la Junta Comunal de Corregimiento:

1. Aprobar el reglamento de funcionamiento.
2. Preparar el Plan Estratégico del Corregimiento, el Plan Operativo anual del Corregimiento y el Presupuesto de Funcionamiento.
3. Elaborar programas que promuevan el desarrollo y el bienestar económico y social de los residentes del corregimiento.
4. Colaborar en la implementación de los programas municipales en el corregimiento.
5. Promover la realización de actividades de desarrollo social.
6. Coordinar, con las organizaciones comunitarias, la participación y asistencia de sus miembros a las reuniones convocadas por esta.
7. Preparar programas y capacitaciones para la protección del medio ambiente.
8. Aprobar la firma de convenios, acuerdos y contratos que haga el Representante de Corregimiento.

9. Aprobar la administración de proyectos financiados por organismos internacionales, nacionales y municipales.

10. Organizar los cabildos abiertos, la rendición de cuentas o cualquier consulta ciudadana, conjuntamente con el Municipio, sobre los programas, proyectos y planes del corregimiento y del Municipio.

11. Promover el acercamiento con las organizaciones cívicas, organismos no gubernamentales u otros que desarrollen actividades en el corregimiento.

12. Organizar el trabajo voluntario del Sistema de Protección Civil en el corregimiento.

13. Preparar programas de autogestión y capacitación, que den sostenibilidad a los proyectos comunitarios.

14. Facilitar el trabajo a la institución correspondiente en el desarrollo de las funciones de protección, información y educación de los consumidores en el corregimiento.

15. *Colaborar con el Ministerio de Educación en el desarrollo de sus planes, programa de alfabetización y educación de jóvenes y adultos.*¹

16. Gestionar y contratar los créditos que sean necesarios con bancos, organismos gubernamentales, privados y municipales, a fin de realizar y ejecutar programas comunales.

17. Organizar, promover y participar en la formación de cooperativas de producción, salud, educación, artesanales, de viviendas, de consumo y otras organizaciones de producción.

18. Colaborar, con la institución correspondiente, en los programas de promoción y adjudicación de becas, así como en las concesiones de préstamos educativos.

19. Escoger su representante ante la Comisión de Vivienda del Ministerio de Vivienda o ejercer las funciones de esta en los lugares donde no las hubiera, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley.

20. Presentar proyectos de Acuerdos Municipales por intermedio del Presidente de la Junta Comunal.

21. Coordinar las elecciones y actividades de trabajo de las Juntas de Desarrollo Local.

22. Facilitar y promover la contraloría social sobre la ejecución del presupuesto municipal y la preparación participativa de este.

23. Fiscalizar la ejecución del Plan Estratégico Distrital que se realice en su área.

24. Aprobar el reglamento de funcionamiento de las Juntas de Desarrollo Local.

25. Tramitar la acreditación de las Juntas de Desarrollo Local ante la Secretaría General de la Alcaldía.

26. Las demás que le señalen la Constitución Política de la República, las leyes y los acuerdos municipales." (Énfasis suplido) (Cfr. 26,314 de 30 de junio de 2009).

En adición, el Acuerdo que se analiza se sustenta, entre otros, en el artículo 17 (numerales 3 y 5) de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 16 de la Ley 53 de 12 de

¹ *Numeral 15:* Derogado por el artículo 47 de la Ley 5 de 11 de enero de 2007, pero en el artículo 147 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que reforma el artículo 17 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, se reproduce tal como aparece.

diciembre de 1984, y el artículo 147 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que menciona, **entre las atribuciones de la Junta Comunal de Corregimiento**, “**3. Elaborar programas que promuevan el desarrollo y el bienestar económico y social de los residentes del corregimiento**”; y, “**5. Promover la realización de actividades de desarrollo social**” (Cfr. la Gaceta Oficial 26,134 de 30 de junio de 2009).

Las disposiciones legales antes explicadas, dieron lugar a que el Consejo Municipal del Distrito de Chitré, con fundamento en el artículo 14 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, expidiera el Acuerdo Municipal 13 de 12 de junio de 2019, que se analiza. El texto legal establece:

“**Artículo 14.** Los Consejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito.” (Cfr. Gaceta Oficial 17,458 de 24 de octubre de 1973).

A continuación, este Despacho procede a estudiar el contenido de los artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal 13 de 12 de junio de 2019, acusados de ilegales, que indican:

“**Artículo 1. ESTABLECER**, como en efecto se establece, en desarrollo de las correspondientes atribuciones legales, que las Juntas Comunales del Distrito de Chitré son los organismos facultados de manera privativa para organizar las Festividades Cívicas y Conmemorativas y demás efemérides, celebraciones y festejos públicos y comunales que se desarrollen en sus Corregimientos.”

“**Artículo 2.** Los comités o agrupaciones ancestrales que hayan venido organizando celebraciones o efemérides dentro de cada Corregimiento y los comités o agrupaciones accidentales que estén interesados en participar en la celebración de cualquiera festividad o efeméride que por costumbre y/o tradición hayan venido celebrándose en cada Corregimiento deberán contar previamente para estos efectos con el indispensable visto bueno y aval por escrito de la respectiva Junta Comunal y cumplir, además, con los requisitos y reglamentación que ésta establezca para la planificación, organización, ejecución y supervisión de dichas actividades.” (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

A juicio de la Procuraduría de la Administración, los artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal 13 de 12 de junio de 2019, **contradicen** lo contemplado en los artículos 1204 y 1205 del Código Administrativo, ya que éstos disponen:

“**Artículo 1204.** En los Distritos Municipales sólo se permitirán fiestas o diversiones públicas en los días del Santo Patrono del lugar, en los días cívicos declarados por ley, en las noches vísperas de los expresados días y el domingo, lunes y martes de Carnaval previo **aviso** a la autoridad pública del lugar respectivo;” (Lo destacado es nuestro).

“**Artículo 1205.** Fuera de estos casos no podrá haber diversión pública, sino con **permiso** del Jefe de Policía del Distrito Municipal, sujetándose a las reglas

que al efecto se establecen y a las prevenciones que prescriba el mismo Jefe de Policía, para desórdenes y molestias a los vecinos que sufrieren enfermedad grave, u otra calamidad doméstica;" (La negrilla es de este Despacho).

Nótese, que "*...las fiestas o diversiones públicas en los días del Santo Patrono del lugar, en los días cívicos declarados por ley, en las noches vísperas de los expresados días y el domingo, lunes y martes de Carnaval*" requieren el **aviso** a la autoridad pública del lugar respectivo, pero el **permiso** del Jefe de Policía del Distrito Municipal.

Por consiguiente, toda persona natural o jurídica que decida organizar actividades lúdicas, tales como: las Festividades Cívicas y Conmemorativas y demás efemérides, celebraciones y festejos públicos y comunales que se desarrollen en sus Corregimientos, deberán **avisar** a la Junta Comunal correspondiente, sobre la base que el artículo 1 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, expresa: "*En cada corregimiento habrá una Junta Comunal que impulsará la organización y la acción de la Comunidad para promover su desarrollo social, económico, político y cultural y velar por la solución de sus problemas.*"

En ese mismo sentido, deberá contar con el **permiso** del Alcalde, en su condición de Jefe de Policía de los Distritos Municipales, sustentado en el artículo 43 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 20 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984.

En ese orden de ideas, el permiso del Alcalde está basado en el artículo 45 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 21 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, en su numeral 6, que preceptúa: "*Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus servidores públicos.*"

Elo también es así, por razón que 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, puntualiza: "***Para fines de beneficio comunal, el Alcalde podrá expedir a las Juntas Comunales autorización para la venta de bebidas alcohólicas en toldos y en quioscos o en cualquier otra instalación transitoria, sin necesidad de cumplir con los demás requisitos establecidos en el artículo 2-A con ocasión de fiestas patrias, carnaval, ferias, patronales y demás actividades de índole regional, que se realicen en alguna ciudad o población,***

y siempre que el establecimiento o los establecimientos solo funcionen durante los días de la festividad y el impuesto se pague anticipadamente..."

En un proceso similar al que se analiza, la Sala Tercera se pronunció en la Sentencia de 8 de julio de 1998, que en lo medular enuncia:

"IV. Decisión de la Sala.

Una vez efectuado el examen de rigor, la Sala estima que le asiste la razón al apoderado judicial de la parte actora por las razones que a continuación se expresan.

Vale destacar que la Sala no puede entrar a efectuar el análisis de los artículos 1 y 6 del Decreto de Gabinete N° 90 de 25 de marzo de 1971, puesto que el Decreto en referencia fue derogado por la Ley N° 25 de 26 de agosto de 1994 publicado en la G. O. N° 26.611 de 30 de agosto de 1994, razón por la que son desestimados.

En cuanto a la violación que se aduce del artículo 17 ordinales 11 y 13 de la Ley 105 de 1973, que a juicio de la parte actora fue por indebida aplicación, observa la Sala que, en efecto, dichas disposiciones no le atribuyen facultad alguna a las Juntas Comunales para tramitar solicitudes de autorización para efectuar actividades bailables y espectáculos públicos en general, como lo dispone el artículo 1° del acto acusado, para que una vez cumplido con ese trámite, los interesados obtengan permiso que expedirá la Alcaldía de Panamá.

El acuerdo impugnado regula las actividades bailables en el Distrito de Panamá, a fin de garantizar la paz, tranquilidad y sosiego en la comunidad, ante la proliferación de parrilladas, jardines, toldos y jorones, donde se realizan presentaciones artísticas, sin autorización de las autoridades respectivas. En el mismo acuerdo invocan los artículos 1204 y 1205 del Código Administrativo, donde claramente se prevé que se requerirá de un 'aviso previo' de la autoridad pública en los Distritos Municipales, para fiestas, diversiones públicas en los días del Santo Patrono del lugar, en los días cívicos declarados por ley, en las noches vísperas de los expresados días domingos, lunes y martes de carnaval, e igualmente se contempla que fuera de estos casos, no habrá diversión pública, salvo que se expida 'un permiso' del Jefe de Policía del Distrito Municipal, conforme a las reglas que al efecto se establece y a las previsiones que prescriba el mismo Jefe de Policía, para desórdenes y molestias a los vecinos que sufren enfermedad grave, u otra calamidad.

Queda claro entonces, que sí se requiere según las circunstancias que concurren, de un permiso previo o de una autorización de parte del Alcalde, que es el Jefe de Policía del Municipio, para la celebración de espectáculos públicos aun cuando los dueños de locales comerciales dedicados a este tipo de eventos ostenten una licencia comercial 'tipo B'. Concordamos con lo expuesto por la Procuradora de la Administración, en cuanto a que sí procede declarar la ilegalidad parcial del acto acusado, puesto que, según lo allí establecido, el permiso que expida la Alcaldía estaría sujeto a la autorización previa de la Junta Comunal, lo que no permite la ley.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE ES ILEGAL Y POR TANTO NULA la frase contenida en Artículo Primero el Acuerdo Municipal N° 106 de 18 de junio de 1996, que dice "solicitar autorización en la Junta Comunal respectiva y luego deberán" expedido 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:

'ARTICULO PRIMERO: Quien pretenda efectuar actividades bailables, y espectáculos públicos en general (cantaderas, exhibiciones) en parrilladas, jorones o toldos tendrá que obtener permiso expedido por la Alcaldía de Panamá'.

Notifíquese, Cúmplase y Publíquese en la Gaceta Oficial."

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **SON NULOS, POR ILEGALES, los artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal 13 de 12 de junio de 2019, emitido por el Consejo Municipal de Chitré** por las razones explicadas.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General