

Panamá, 6 de febrero de 2004.

Licenciada  
Irlena Brown Villalobos  
Gobernadora de la Provincia de Panamá  
E. S. D.

Señora Gobernadora:

En uso de las facultades concedidas por los artículos 217, numeral 5 de la Constitución Política y el artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a dar respuesta a su nota A.L.002-04 de 19 de enero del 2004, ingresada el día 20 de enero del 2004, en la cual nos consulta si es viable o no que las autoridades Municipales cobren por la entrada y el uso de los ríos, balnearios y playas, siendo éstos bienes de uso común y de utilidad pública.

Para darle respuesta a su puntual interrogante, debemos partir citando el artículo 255 de nuestra máxima Carta Legal, que dispone lo siguiente:

“Pertencen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada.

1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales; las playas y riveras de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estos son de aprovechamiento libre y común, sujeto a la reglamentación que establezca la ley.
2. Las tierras y aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.

3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicio público de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.
4. El espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial.
5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público.
6. En todos los casos en que los bienes de propiedad privada se conviertan por disposición legal en bienes de uso público, el dueño de ello será indemnizado.”

La Constitución es clara cuando nos indica que los ríos y las playas son bienes del Estado y por consiguiente, son de uso de aprovechamiento libre y común, es decir, de todos los habitantes en el territorio de la Nación panameña y solamente por mandato legal estos bienes estarían sujetos a reglamentación especial.

Este artículo le da respuesta a su interrogante, en el sentido de que los Municipios en principio, no pueden cobrar por la entrada y uso de las playas, balnearios y ríos, en vista de que estos bienes son de libre y común aprovechamiento. Sin embargo, una de las facultades que le otorga el artículo 242 de esta Carta Magna a los Municipios es el cobro de impuestos. Veamos:

**“Artículo 242. Son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia. Partiendo de esa base la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y los municipales.”**

Este artículo se encuentra desarrollado en la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por la Ley 52 de 1984, específicamente en el numeral 8ª del artículo 17 que dice:

**“Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:**

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. ...
7. ...
8. **Establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasa, de conformidad con las leyes, para atender a los gastos de la administración, servicio e inversiones municipales...”.**

Esta disposición legal nos indica que los Consejos Municipales, pueden establecer impuestos contribuciones y tasas para el funcionamiento de los Municipios, a través de Acuerdos, como nos señala el **artículo 14 de esta misma Ley**. **“Los Consejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito.”** Asimismo, es importante indicar que estos Acuerdos tienen que estar dentro del marco constitucional y legal. Por consiguiente pueden dichos Acuerdos Municipales establecer el cobro de una contribución no para el uso de las playas o ríos sino para la limpieza y el mantenimiento de los mismos siempre y cuando no se abuse de ese cobro es viable desde el punto de vista legal el cobro de una determinada contribución. De igual forma el artículo 20 de esta Ley nos dice lo siguiente:

**“Los Consejos Municipales podrán establecer y regular cualquier servicio público que no haya sido confiado por los organismos e instituciones autónomas o semiautónomas”.**

Luego entonces, la recolección de la basura en las playas, ríos y balnearios es un servicio público que presta el Municipio a través de un Acuerdo Municipal en donde se estipula una determinada contribución (contribución especial), cargado a las personas que allí asisten.

Este tipo de contribución lo enmarca la doctrina como "CONTRIBUCIÓN ESPECIAL", es decir "Este tipo de tributo se caracteriza por la existencia de un beneficio que puede derivar no sólo de la realización de una obra pública, sino también de actividades o servicios estatales especiales, destinado a beneficiar a una persona determinada o a grupos sociales determinados", (De Giuliani Fonrouge Citado por Héctor B. Villegas Cursos de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario 5ta edición, Pág. 104, 105).

En este sentido los Municipios costeros se han visto en la necesidad de prestar el servicio de limpieza de las playas y ríos, y cobrarle una contribución a los que allí asisten a recrearse; en vista de que estos Municipios no cuentan con los suficientes ingresos económicos para realizar esta limpieza gratuitamente, y a la vez cumplen con la necesidad de mantener nuestra naturaleza libre de contaminación.

En este mismo orden de ideas los contribuyentes reciben el beneficio de poder asistir a estos lugares y encontrarlos limpios, es decir, sin desechos que puedan perjudicarlo en su salud, ya que es un hecho notorio que las personas cuando acuden de paseo a estos lugares están acostumbrados a tirar los desperdicios en sus orillas, hecho esto que perjudica nuestro ecosistema, es por ello que consideramos que se debe cobrar una pequeña contribución para la limpieza de los ríos y playas después de los paseos. De esta forma podemos prevenir daños ecológicos irreversibles que impidan que sigamos acudiendo a estos lugares en el futuro y a la vez cumplimos con nuestra obligación que nos las indica el artículo 106 de la Ley No 41 de 1 de julio de 1998, ( Ley General del Ambiente de la República de Panamá), que señala que "**Toda persona natural o jurídica está en la obligación de prevenir el daño y controlar la contaminación ambiental.**" y con el artículo 17, numeral 21 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 modificada por la Ley 52 de 1984, donde señala que una de las funciones de los Consejos Municipales es "**Dictar medidas a fin de proteger y conservar el medio ambiente.**"

Estas normas imperativas creadas por la necesidad de orientar a las personas para que cuiden los recursos que nos da la naturaleza, por tanto, como funcionarios públicos, tenemos el deber y la obligación de orientar a los ciudadanos de la importancia de cuidar nuestro hábitat y adoptar las medidas al efecto.

Si bien es cierto no existe mandato legal que expresamente le dé la facultad a los Municipios de cobrar por la entrada a las playas y los ríos, sin embargo pueden establecerse dentro de su Distrito a través de Acuerdo Municipales, contribuciones especiales para el aseo, entendiéndose que esa contribución de aseo sea exclusivamente para la limpieza de las playas, o incida en el aseo o seguridad en las mismas, lo cual redundará en beneficio de los usuarios que acuden a ellos.

Un ejemplo de lo antes mencionado lo tenemos en el Consejo Municipal del Distrito de Soná, pues mediante el Acuerdo No.5 de 30 de marzo de 2001, G.O. No.24, 320 de 11 de junio de 2001, crea el impuesto de estacionamiento de las playas del distrito de Soná, Provincia de Veraguas y se responsabiliza a las Juntas Comunales del Cobro por la limpieza de las playas.

Transcribimos a continuación la parte pertinente de dicho Acuerdo, en donde se establecen los motivos y razones del establecimiento de tal contribución.

**“Primero: Que las playas del Corregimiento del Distrito de Soná, poseen un atractivo turístico, por lo que acude gran cantidad de personas los fines de semanas y durante todo el año, circunstancia que puede ser aprovechada en beneficio de los Corregimientos del Distrito.**

**Segundo: Que se hace necesario la creación del impuesto de estacionamiento y aseo de las playas, debido al peligro que representa para la salud de los bañistas y la conservación de las playas, la basura producida por los visitantes en el lugar, situación que debe atender los Municipios a través de sus Juntas Locales, procediendo a la recolección; por consiguiente; ocasionando, estos gastos.**

**Acuerda:**

**Tercero: Tanto la limpieza de las playas, como el cobro del impuestos, serán responsabilidad de las Juntas locales del lugar, quien será la favorecida con los ingresos que allí se recauden, igualmente llevarán los controles necesarios para la verificación de los ingresos que se produzcan o recauden detal actividad.**

**Cuarto: Que los ingresos que se recauden serán utilizados para el mantenimiento y limpieza de las playas del respectivo corregimiento y para coadyuvar a resolver problemas de los Corregimientos.”**

Como podemos observar el precitado Acuerdo cumple con el principio de Legalidad tributaria contenido en nuestra Constitución en el artículo 48 cuyo tenor Literal es el siguiente: **“Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto, que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las Leyes.”** Es decir, sólo una ley formal puede ordenar el cobro de un tributo o contribución, en este caso, la contribución que cobran los Municipios para la limpieza de los ríos y playas se encuentra marcada dentro de un Acuerdo publicado en Gaceta Oficial, lo que nos indica que tiene fuerza de Ley y es de obligatorio cumplimiento. Consideramos que el contenido de este Acuerdo es totalmente válido para aquellos Municipios que establezcan algunas contribuciones para el aseo de playas y ríos.

Expuesto lo anterior y retomando su interrogante debemos hacer de su conocimiento que la Procuraduría de la Administración ha emitido concepto respecto a este tema, mediante Consulta C-No.74 de 13 de marzo de 1998, de la siguiente manera:

“No puede prohibirse la libertad de tránsito, sólo pueden establecerse limitaciones a través de una Ley o Reglamento (Cfr. fallo de 4 de junio de 1993); ni tampoco puede limitarse el acceso a las playas, ya que las mismas constituyen bien de dominio público y las vías que conduzcan a ellas por la legislación vigente son de utilidad pública, por lo cual no se puede restringir el uso, goce y disfrute de los mismos siempre que sea legítimo y honesto derecho. ( Cfr. Consulta No. 14 de marzo de 1995).

De igual forma en Circular No DPA-001/97, que emitiera la Procuraduría de la Administración a todas las Instituciones estatales y a la Comunidad en general, recalcó que por disposición constitucional, las playas, fondo de mar o mar territorial, son bienes de uso público y no pueden ser objeto de propiedad privada, entendiéndose que todos tenemos derecho al uso y goce de estos bienes públicos.

Si bien es cierto, no puede prohibirse el acceso a los particulares a las playas o ríos, ello no es óbice para que los Municipios, o la Gobernación, adopten medidas tendientes a coadyuvar a la conservación y preservación de los recursos naturales ubicados en el territorio de la provincia, además de velar por la seguridad de las personas y bienes. Así vemos que la Ley No.2 de junio de 1987, por la cual se desarrolla el artículo 249 de la Constitución Política y señalan las funciones de los Gobernadores de la República, establece en su artículo 4, numeral 28, la facultad que tiene la Gobernación de coadyuvar con las autoridades pertinentes (Municipios, ANAM) en la conservación y preservación de los bosques nacionales, las reservas forestales establecidas por Ley, la fauna silvestre y demás recursos naturales ubicados en el territorio de la provincia.”

Visto todo lo anterior, este despacho reitera el criterio, considerando que constitucionalmente las playas y ríos son bienes de dominio público, es decir de libertad para el uso y goce del público en general y no puede restringirse ni prohibírsele la entrada a los particulares; no obstante, si se pueden establecer algunas contribuciones para la limpieza, preservación y seguridad de estos bienes. Exhortamos a la Gobernación y a los Municipios para que coordinen y adopten conjuntamente medidas para la protección de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente y en caso de contribución por parte de los particulares al efecto, se dé en la forma más justa y equitativa y sea utilizada dicha contribución efectivamente en el objeto o finalidad para la cual fue creada.

Esperamos haber satisfecho cada una de sus interrogantes, me suscribo de usted, con la seguridad de mi respeto y consideración.

Atentamente,

Original }  
Firmado } Llcda. Alma Montenegro de Fletcher  
          } Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/it/hf.