

Panamá, 12 de mayo de 2000.

Licenciado
Juan Carlos Navarro Q.
Alcalde del Distrito de Panamá.
Ciudad de Panamá.

Señor Alcalde:

En la Procuraduría de la Administración se recibió la Nota N°D.S.404 de 3 de abril del 2000, en la que se consulta lo siguiente:

¿Corresponde a los municipios reglamentar lo relativo a la construcción e instalación de estructuras en las aceras de las calles del Distrito o es potestad de la Autoridad Nacional del Transporte?

¿Existe competencia concurrente?

Antes de realizar nuestro análisis, hemos considerado la opinión de la Dirección de Asesoría Legal de la Alcaldía de Panamá, que al respecto señaló:

"La Ley 106 de 8 de octubre de 1973, propia del Régimen Municipal, en el Título II, Capítulo I, artículo 69 sobre el Patrimonio Municipal establece que éste, está constituido por el conjunto de bienes, rentas, impuestos, derechos, acciones y servicios pertenecientes al Municipio.

De modo concreto lo integran como bienes de uso público las calles, avenidas, parques, plazas, paseos, caminos, puentes, fuentes y arbolados siempre que no pertenezcan a la Nación.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 333 del Código Civil señala que son bienes de uso público en los municipios, los caminos vecinales, las plazas, calles, puentes, aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general costeadas por los mismos municipios.

Las aceras hacen parte de las calles... Ello así y entendiéndose las aceras como parte de las calles, y éstas bienes municipales, huelga ahondar en el tema de la competencia del municipio sobre las aceras.

La Ley 34 de 28 de julio de 1999, que crea la Autoridad Nacional del Transporte establece taxativamente las competencias de este ente, refiriéndose únicamente al otorgamiento de concesiones para la explotación del servicio público y de terminales del transporte terrestre, lo que incluye determinar la ubicación de las terminales, los sitios de paradas intermedias, las piqueras que utilizará el transporte terrestre, público, de pasajeros y las facilidades que deben ofrecer.

Revisado el contenido de las disposiciones legales surge la inequívoca conclusión de que son los municipios quienes poseen la competencia privativa sobre las aceras de sus respectivos distritos.."

La Procuraduría de la Administración, por razones metodológicas considera oportuno postergar, por el momento, lo atinente al derecho patrimonial que tienen los Municipios sobre los caminos o las calles y sus respectivas aceras, dentro del Municipio, y empezar el análisis con lo relacionado a la definición de la competencia para reglamentar, conferir permisos, y otorgar las concesiones de paradas u otras instalaciones sobre las aceras, situación que aparentemente es el motivo de disputa entre algunos Municipios y la Autoridad Nacional del Transporte.

La determinación de competencias es importante, porque la Administración Pública, en conformidad con el principio de legalidad, requiere la definición de las funciones y el señalamiento de los responsables. De manera que pueda exigirle a los funcionarios públicos que hagan aquello que les está atribuido por la Constitución y las Leyes y pueda delimitar el ámbito de competencia ante las exigencias de funciones ajenas a los cometidos de la institución o el cargo. Identificadas las funciones de las Municipalidades en cuanto al tema que se nos aborda, así como, revisadas las funciones y atribuciones de la Autoridad Nacional del Transporte, en este mismo asunto, estaremos en capacidad de contestar la Consulta.

Pero, es oportuno esclarecer lo que se entiende por competencia concurrente, es decir, aquella de la que participan dos o más organismos. Implica el concurso de varios sujetos respecto de un mismo objetivo que por lo tanto se distribuye entre ellos. En muchos casos, a la competencia y como ejercerla sin las contradicciones interna de la Administración Pública se llega por definición de la propia ley, en otros casos requiere de definición jurisdiccional, que a su vez identifica si se trata de competencia positiva, en la cual ambas instituciones alegan que son llamadas a conocer de una cosa o puede tratarse de competencia negativa en la cual ambos alegan que no les corresponde la ejecución de tal o cual acto.

A la competencia concurrente, se opone la competencia excluyente, que es la que tiene una institución para conocer determinada actividad, reglamentarla y ejecutarla en detrimento de otras participaciones. En el primer caso, es necesario definir el ámbito funcional y las potestades de cada institución.

Históricamente, en la República de Panamá, el arreglo de las poblaciones, es decir lo atinente al régimen de edificaciones y al desarrollo urbano, ha estado a cargo de las Municipalidades. Son ellas las que se han encargado del trazado de las calles y a

través de sus oficinas de Ingeniería u Obras disponiendo la reglamentación de las aceras, la construcción y especificación de éstas y sobre todo, estableciendo el uso y destino o servicios que pueden acceder estas.

En nuestro Derecho Positivo, con relación a las aceras, se ha dispuesto en los artículos 1316 y 1317 del Código Administrativo que éstas, podrán ser construidas por los dueños de las propiedades o por la Municipalidad, pudiendo los Municipios dictar los Acuerdos y Decretos reglamentarios. La anchura y el uso es definido por los Consejos Municipales a través de Acuerdos que a su vez se desarrollan a través de Decretos proferidos por los Alcaldes. Los Municipios tienen en su organización una oficina de Obras o Ingeniería que a través de sus Inspectores vela por el cumplimiento de las disposiciones que regulan la obligación de construir y mantener las acera en buen estado y conforme a las especificaciones técnicas señaladas. También se ha dispuesto previsiones y usos a que las aceras se sujetan tratando de que mantengan el ornato de la ciudad y la seguridad del tránsito público. Sobre las aceras sólo se permite los postes de alumbrado o comunicación y las estructuras que se identifican como **paradas**, sitios de carga y descarga de pasajeros, utilizadas por el transporte público colectivo. La construcción, reparación y ornato de las aceras es parte del ornato de la ciudad, por tanto, está a cargo de las Municipalidades. (Al respecto, recomendamos revisar el Código Administrativo, Libro Tercero, Título Tercero, Capítulo I, Parágrafo Tercero, Policía Material). Las estructuras que se coloquen sobre las aceras deben ceñirse a las reglamentaciones de las Municipalidades y como quiera que se trata de propiedad municipal, cualquier explotación adicional depende del consentimiento del Municipio respectivo.

La Ley 34 de 28 de julio de 1999, que crea la Autoridad Nacional del Transporte, si bien hace referencia a la competencia de este ente para la determinación de sitios de paradas intermedias, como un servicio que complementa la explotación del transporte público, solo supone los criterios técnicos para determinar los sitios de afluencia de pasajeros o los sitios más cómodos y seguros para descargar pasajeros. No puede referirse a la explotación de las aceras ni **paradas**, como **tampoco** a la explotación complementaria de otros servicios derivados tales como la actividad publicitaria. Pues, obviamente, este derecho sólo le compete al propietario de las aceras o paseos, sea este, la Nación o el Municipio.

La construcción de **paradas** y la reglamentación sobre las especificaciones y usos alternos le corresponde a los Municipios.

A juicio de este Despacho, el problema de las Paradas en el Distrito de Panamá y la construcción de las casetas de espera o **paradas** debe estar en conformidad con el Plan de Desarrollo Urbano, incluyendo las recomendaciones que le sugieran otras organizaciones nacionales.

En el Distrito de Panamá, las casetas existentes deben estar registradas en la Dirección de Obras y Construcciones, quién verificará el cumplimiento de las especificaciones exigidas, y que se mantengan en buenas condiciones. La Tesorería podrá levantar un catastro específico de estas infraestructuras y los usos complementarios (concesión de los espacios publicitarios). Como es de suponer, no todos los sitios de espera o Parada tendrán el mismo atractivo como puesto publicitario, por lo que el Municipio debe contemplar que los concesionarios también cubran los sitios de menor atractivo o bien se cobre lo suficiente para que la Municipalidad construya otras paradas, cuando sea necesario.

Conforme al marco legal que señala la competencia de la Autoridad Nacional del Transporte, ésta puede reclamar que se le tome en cuenta para aprobar los sitios de las Paradas intermedias y sugerir modificaciones en los sitios de Paradas existentes. (Véase al respecto el artículo 37 de la Ley 34 de 1999). Pero, ésta atribución debe entenderse en conformidad con el artículo 2 de la Ley 34 de 1999, relativo a las funciones de la Autoridad Nacional del Transporte, específicamente el numeral 22, que refiere una participación al revisar y aprobar los planos y especificaciones de obras... que obviamente se refiere a las que conllevan el establecimiento de líneas de transporte o rutas.

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. Pues tanto el artículo 37 como el artículo 38 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, se relacionan a las facultades para modificar los sitios de paradas que obligan o comprometen a **sus concesionarios de rutas y a los transportistas**. El artículo 47 de la Ley 14 de 1993, modificado por el artículo 38 de la Ley 34 de 1999, reconoce que los concesionarios podrán construir las terminales de transporte, los sitios y las **paradas** correspondientes, o que en su defecto lo hará el Estado o los Municipios. No podemos olvidar

a quien pertenecen las aceras y quien ejerce los derechos patrimoniales sobre ellas. Además de que la reglamentación del uso de estas áreas y los permisos de construcciones sólo los expide el Municipio respectivo.

Los numerales 22 y 23 del artículo 2 de la Ley 34 de 1999, le reconocen a la Autoridad Nacional del Transporte atribuciones como:

Artículo 2 de la Ley 34 de 1999:

“Numeral 22. Revisar y aprobar, junto con las autoridades nacionales y municipales, los planos y especificaciones de obras que desarrollen las entidades del sector público o privado relacionadas con la administración y operación del tránsito y transporte terrestre.

Numeral 23. Emitir las autorizaciones necesarias para los trabajos o actividades que se programen sobre las vías públicas, que afectan la administración y operación del tránsito y transporte terrestre.”

Pero ni los anteriores numerales ni el artículo 24 de la Ley 34 de 1999, ni el resto de esta Ley, establecen que la Autoridad Nacional del Transporte, tiene la función de **reglamentar lo relativo a la construcción e instalación de estructuras en las aceras**, mucho menos puede conceder titularidad o explotar para su beneficio el uso de las aceras municipales. Por eso, no podemos reconocer una **competencia concurrente**, dada la especialidad de la competencia Municipal, que es reglamentar las especificaciones y el uso de las estructuras que se levanten sobre **sus aceras** en conformidad con su política de ornato y arreglo de las poblaciones. Además, el Estado no puede ignorar los derechos patrimoniales que tienen los Municipios sobre las calles y aceras.

Oportuno es consultar el principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, nos daremos cuenta que el Municipio conserva su derecho sobre las paradas que se levanten sobre sus aceras municipales y sólo él, podrá recibir los beneficios. En esta Consulta, lo principal se materializa en las aceras, lo accesorio se constituye por los sitios de espera o paradas que se

establezcan. Por ello, si el Municipio es dueño de las aceras, entonces puede disponer la explotación de las casetas de espera o paradas y beneficiarse de las actividades complementarias, como los espacios publicitarios y otros.

En cuanto a las actuaciones del Alcalde del Distrito de Panamá, sobre las casetas en mal estado o en condiciones antihigiénicas, o porque no tienen el respaldo legal de un contrato o no pagan al Municipio, este Despacho se abstiene de emitir cualquier criterio al respecto, pues para ello existen otras instancias judiciales a las cuales pueden acudir los afectados si lo consideran oportuno.

Finalmente, y a manera de recomendación, la Procuraduría de la Administración sugiere que la Alcaldía y las distintas Direcciones Municipales que tienen competencia en este asunto, realicen reuniones de intercambio de opiniones con los entes estatales vinculados al desarrollo urbanístico y al transporte. Dado que el problema de las paradas no puede ser asumido en exclusivo por ningún sector, ya que independiente de los beneficios de la estructura, y el uso de suelo o acera está el considerar que las paradas son sitio de cobijo ante los inclemencia del tiempo de un gran sector, habrá que armonizar estética, utilidad beneficio social y ventaja del sector transporte.

Por lo tanto, el Municipio, el Ministerio de Gobierno y Justicia el Ministerio de la Vivienda, la Autoridad Nacional del Transporte, y las Juntas Comunales deben reunirse y participar en la definición de un plan municipal que contemple a todos los sectores afectados.

De esta manera damos por agotado el objeto de la Consulta.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
 Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
 Procuradora de la Administración

AMdeF/09/cch