

C-101
C-ND21

21 de enero de 2001
24 de enero de 2001

Licenciado
Juan Carlos Navarro Q.
Alcalde Municipal del
Distrito de Panamá
E. S. D.

Señor Alcalde:

Damos respuesta a Nota N-D-S-1440 fechada 24 de noviembre de 2000, recibida en este Despacho el día 29 de noviembre del mismo año, en la que me solicita criterio jurídico en relación con el uso de la áreas públicas, ubicadas en el Corregimiento de Ancón y que comprenden sitios o lugares destinados al uso común de los ciudadanos como veredas, aceras, calles, paseos y plazas. Esta inquietud nace de los cuestionamientos de las autoridades de la Autoridad de la Región Interoceánica (A. R. I.) acerca de la colocación de bustos y estatuas por el Despacho Alcaldicio en los lugares antes indicados.

Concretamente, se nos consulta lo siguiente:

“¿Conceptúa usted que la Autoridad de la Región Interoceánica tiene facultad legal para impedir que el Municipio de Panamá, cumpliendo con una disposición del Consejo Municipal, pueda colocar bustos estatuas o dar el nombre a parques, paseos, plazas y vías en áreas de uso publico identificadas como tales en los respectivos mapas de la Región Interoceánica?”

Procedo a absolver su interesante Consulta, previas las siguientes consideraciones.

La Constitución Política Panameña, en sus artículos 230 y 240, numeral 4, aluden a la función que tienen los Municipios de velar por el desarrollo y progreso de las comunidades.

Dichas disposiciones preceptúan:

“Artículo 230: Los Municipios tienen la función de promover el desarrollo de la comunidad, y la realización del bienestar social y colaborarán para ello con el Gobierno Nacional. La Ley podrá señalar la parte de las rentas que los Municipios asignarán al respecto y en esencial a la educación, tomando en cuenta la población, ubicación y desarrollo económico y social del distrito.”

- o - o -

“Artículo 240: Los Alcaldes tendrán, además de los deberes que establece el artículo 231 de esta Constitución y la Ley, las atribuciones siguientes:

...

4. Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarios públicos.”

Por su parte, en la Ley de Régimen Municipal (Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984), también hay normas que se refieren a las funciones que deben cumplir las autoridades municipales, en beneficio de las Municipalidades.

Sobre los bienes de uso público, la mencionada Ley en sus artículos 17, numeral 13, 69, numeral 1, 75, numeral 47 y el 105, nos dice:

“Artículo 17: Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

...

13. Autorizar y aprobar la construcción de plazas, parques, paseos y vías públicas municipales en base a los planos reguladores;

...”

- o - o -

“Artículo 69: El Patrimonio Municipal está constituido por el conjunto de bienes, impuestos derechos, acciones y servicios pertenecientes al Municipio. De modo concreto lo integran:

1. Como bienes de uso público, las calles, avenidas, parques y plazas, paseos, caminos, puentes, fuentes y arbolados siempre que no pertenezcan a la Nación;
2. ...”

- o - o -

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

...

47. Uso de las aceras y calles con fines de lucro; y”

- o - o -

“**Artículo 105:** Los bienes municipales de uso común no podrán enajenarse, ni arrendarse, ni gravarse en ninguna forma.”

- o - o -

De las normas reproducidas se destaca lo siguiente:

a) Los Consejos Municipales, son los facultados, para autorizar la construcción de plazas, parques, paseos y vías públicas en base a los planos reguladores.

b) Se consideran como parte del Patrimonio Municipal los siguientes bienes de uso público: calles, avenidas, parques y plazas, paseos, caminos, puentes, fuentes y arbolados, siempre que no pertenezcan a la Nación

c) Los Municipios están facultados para gravar el uso de las aceras y calles con fines de lucro.

d) Los bienes municipales que sean de uso común, no podrán enajenarse, ni arrendarse, ni gravarse en ninguna forma.

El Código Administrativo, contienen normas relacionadas con la competencia que tienen los Municipios sobre las vías públicas y el ornato de las poblaciones. En efecto, los artículos 1335 y 1398 de dicho Código, señalan:

“**Artículo 1335:** Son vías públicas urbanas las calles, plazas, paseos y las avenidas o caminos a las quintas o Corregimientos accesorios a la capital del Distrito, comprendiéndose en ellas las calzadas, puentes y viaductos adyacentes, la construcción,

reparación u ornato de los cuales corresponde a las Municipalidades.

La libertad, comodidad y seguridad del tránsito y el aseo de las vías públicas es de la competencia de la Policía.”

- o - o -

“Artículo 1398: Los Consejos Municipales dictarán los acuerdos conducentes a la construcción del pavimento de las calles y plazas y de desagües necesarios, ya sea pro el sistema de Mc. Adams o ya por otro menos costoso, que corresponda en lo posible al mejoramiento de estas vías públicas. También dictarán las providencias que tengan por objeto regularizar la delineación de los edificios, la construcción y reparación de éstos conformándose a las reglas del arte.”

El Código Civil, nos señala que los bienes de los Municipios se dividen en bienes de uso público y bienes patrimoniales, y en cuanto a los primeros el artículo 333 de ese Código, establece que como bienes de uso público en los Municipios se encuentran comprendidos los caminos vecinales, las plazas, calles, aceras, fuentes, aguas públicas y paseos.

Con la Ley N°5 de 25 de febrero de 1993 - Se crea la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá y se adoptan medidas sobre los Bienes Revertidos. Este instrumento jurídico fue modificado por la Ley N°7 de 7 de marzo de 1995.

Pues bien, en el artículo 3 de la Ley en comento al referirse al objetivo primordial de la ARI, señala:

“Artículo 3: LA AUTORIDAD tendrá como objetivo primordial ejercer en forma privativa la custodia, aprovechamiento y administración de los Bienes Revertidos dentro de las directrices y políticas nacionales fijadas por el Estado panameño, con arreglo al Plan General y a los planes parciales de desarrollo que se aprueben en el futuro para su mejor utilización, en coordinación con los organismos competentes del Estado, a fin de que los Bienes Revertidos sean incorporados gradualmente al desarrollo integral de la Nación. Para este efecto, LA AUTORIDAD deberá:

...”

Los numerales 3 y 8, del artículo 3, de la Ley 5 de 1993, establecen en forma clara y terminante, el deber que tiene la ARI de coordinar con el gobierno central, los entes autónomos y los Municipios.

Estos numerales preceptúan lo siguiente:

“3. Coordinar todos los trámites que sean necesarios efectuar ante las entidades del Gobierno Central, las entidades autónomas y los municipios.

...

8. Coordinar y colaboración las entidades estatales y con los municipios que tengan jurisdicción en el Área del Canal para que, en el ejercicio de sus atribuciones, se adecuen al Plan General de Usos del Suelo para el Área y Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, aprobado por el Decreto Ejecutivo N°232 de 27 de septiembre de 1979 modificado por el Decreto Ejecutivo N°14 de 3 de febrero de 1993, o a los planes generales o parciales que se adopten en el futuro para tales áreas.”

En cuanto a las atribuciones de la ARI, el artículo 5, numerales 2, 3 y 4 de la Ley 5 de 1993, consigna:

“Artículo 5: Para lograr los objetivos señalados en esta ley, LA AUTORIDAD ejercerá las siguientes atribuciones:

1. ...
2. Planificar, coordinar y decidir la ejecución de las estrategias, programas y proyectos específicos para el uso, conservación y desarrollo de los Bienes Revertidos.
3. Organizar el catastro completo y pormenorizado de los Bienes Revertidos y efectuar el avalúo económico de los mismos, con sujeción a la presente ley.
4. Expedir los reglamentos que sean necesarios para el arrendamiento, venta, concesión y administración de los Bienes Revertidos; y proponer al Órgano Ejecutivo los reglamentos que se refieran a procedimientos o situaciones

contempladas en esta ley que deban ser objeto de estos últimos.

5. ...”.

Fácil es apreciar, que la ARI tiene como una de sus atribuciones fundamentales la de “planificar, coordinar y decidir la ejecución de las estrategias, programas y proyectos específicos para el **uso, conservación y desarrollo de los Bienes Revertidos.**”

Para realizar dicha función, la ARI debe realizar un Catastro completo de esos Bienes, y expedir los Reglamentos que sean necesarios para el arrendamiento, venta, concesión y administración de tales Bienes.

Luego de estas consideraciones generales, esta Procuraduría expone su opinión así:

a) Por regla general, las calles avenidas, parques y plazas, paseos, caminos, puentes, fuentes y arbolados, **siempre que no pertenezcan a la Nación**, forma parte del Patrimonio Municipal.

b) Sobre los bienes de uso público, descritos en el punto anterior los Municipios están facultados para reglamentar su uso y aprovechamiento.

c) En cuanto a la polémica suscitada entre su Despacho y la ARI, nos permitimos expresar lo siguiente: Según el artículo 28 de la Ley 5 de 1993: “El Estado es el titular de los Bienes Revertidos. La Autoridad tendrá sobre ellos las facultades de custodia, administración, arrendamiento, concesión o venta, de acuerdo con el Plan General y en cumplimiento de las disposiciones del Código Fiscal.”

La Ley es clara al señalarnos, que el Estado es el **titular** de todos los Bienes Revertidos, y por su parte la ARI, realiza el papel de **custodia, administración, arrendamiento concesión o venta**. Es más, dicha entidad estatal tiene como una de sus principales atribuciones, la de planificar, coordinar y decidir la ejecución de las estrategias, programas y proyectos específicos para el **uso, conservación y desarrollo** de los Bienes Revertidos.

Cabe señalar que en la actualidad existen Fincas inscritas en el Registro Público, cuya titularidad es del Estado, y la administración y custodia corresponde a la ARI, por estar situadas en área revertida.

En las áreas que sean de dominio público o de uso común, el Consejo Municipal está facultado para colocar Monumentos, Bustos, Estatuas, o dar el nombre a plazas, avenidas y parques, siempre y cuando se coordine con la ARI,

por estar situadas en áreas revertidas para conocimiento de éste y que revierte en el mejor aprovechamiento de estos bienes.

Debemos tener presente, que las áreas revertidas tienen una naturaleza especial y sobre las mismas existen planes y proyectos por parte de la ARI, razón por la cual debe darse una efectiva comunicación y coordinación entre la ARI, el Gobierno Central, los entes autónomos y las Municipalidades, tal como se establece en los numerales 3 y 8 del Artículo 3° de la Ley 5 de 1993 antes citados, en los casos en que estos deseen realizar algún tipo de proyectos en dichas áreas, como lo pueden ser la colocación de estatuas, bustos, o dar nombre a las calles y avenidas.

En espera de haber atendido de forma efectiva su consulta, quedo de Usted,

Atentamente,

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

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/1/mcs.