

C-No.35

Panamá, 12 de febrero de 2001.

Maestro

**Eric E. Jaén B.**

Alcalde Municipal del Distrito  
de Las Tablas, Provincia de Los Santos.

E.                      S.                      D.

Señor Alcalde:

Damos respuesta a su Nota s/n de fecha 29 de enero del presente año, mediante la cual somete a nuestra consideración las siguientes interrogantes:

“1. ¿ Si es legal el cierre de las calles adyacentes al Parque Belisario Porras, para fechas de carnaval?

2. Si es posible el cobro, para acceder a presenciar el espectáculo de culecos, tunas y demás eventos carnavalescos, a realizarse, en el antes mencionado Parque (Belisario Porras)?”

Para dar respuesta a sus interrogantes, se hace necesario referirnos a los bienes de dominio público, ya que, tanto los parques como las avenidas o calles, son bienes de dominio público de uso común.

Veamos:

Los bienes, según nuestra legislación, se dividen en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Los primeros pueden ser del Estado o de los Municipios, según lo dispuesto en los artículos 329 y siguientes del Código Civil, mientras que se reputan bienes privados, los patrimoniales del Estado y los Municipios, así como los pertenecientes a los particulares.

El artículo 255 de la Constitución Política enumera los bienes pertenecientes al Estado, mientras que el artículo 333 del Código Civil hace referencia a los bienes municipales, indicando lo siguiente:

“Artículo 333 Son bienes de uso público, en los municipios, los caminos vecinales, las plazas, calles, puentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general costeadas por los mismos municipios.

Las aceras hacen parte de las calles.

Todos los demás bienes que los municipios posean serán patrimoniales y se registrarán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales.”

La Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, referente al Régimen Municipal, en su artículo 69, numeral 1, establece taxativamente los bienes municipales que son de uso público, señalando “...las calles, avenidas, parques y plazas, paseos, caminos, puentes, fuentes y arbolados siempre que no pertenezcan a la Nación...”

Los bienes de dominio público en razón de su naturaleza y destino, se consideran bienes destinados al uso permanente de la colectividad, y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. No obstante, estos bienes pudieran ser objeto de relaciones jurídicas que generen derechos de uso especial o compatible con la naturaleza y destino de uso público de la cosa. La fórmula jurídica que permite un uso diferente es mediante el “permiso” o la “concesión”.

En principio, el uso y goce común de los bienes de dominio público no siempre supone la gratuidad del uso. Por ejemplo, cuando se grava el tránsito por ciertos lugares (autopista), mediante el pago de una tasa, cobro que es lícito siempre y cuando no sea utilizada dicha vía como único paso, pues se estaría imponiendo el pago. Es decir, que el cobro de las tasas de peajes, son permitidas siempre y cuando no se afecte a la colectividad quien es la destinataria de los bienes de uso común.

Se dice, igualmente, que las causas de justificación para cobrar las tasas de peajes en las vías públicas pueden apoyarse en que el mismo servirá para contribuir a cubrir el gasto de conservación de la vía y, en otros casos, para contribuir al pago de la propia obra pública.

En el caso de las autopistas, los administrados deben tener otra vía alterna que les permita la movilización. Las excepciones que contempla la Ley, referentes al uso y disfrute de los bienes de dominio público, son permitidas en la medida en que no afecte a la colectividad, como ya hemos señalado. O sea que la restricción impuesta, genere un beneficio a la colectividad.

Como bien lo señala la doctrina, "...las prescripciones relativas a la conservación material del dominio público y a la utilización general y particular (esto último bajo la forma de concesiones y permisos de uso) es materia de administración local, pues ésta debe establecer la reglamentación general, en ordenanzas, etc., sobre el uso de dominio público, lo que es de competencia de sus órganos deliberativos, como lo es de sus órganos ejecutivos el hacerlas cumplir..."<sup>1</sup>

Lo señalado en el párrafo anterior se conoce como Policía del dominio público, consistente en que la autoridad de policía ejerce las siguientes atribuciones: a) De reglamentación general del uso y goce normal, cuyas disposiciones están dirigidas a mantener la seguridad, salubridad y comodidad, sin suspender el uso; b) De dictar órdenes especiales restrictivas o prohibitivas de uso normal respecto de algunos para beneficiar a la generalidad (Ejm. Prohibir el tránsito de camiones o de

---

<sup>1</sup> Bielsa, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo 3, Sexta Edición. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina. 1980, Pág. 493.

carros en determinadas calles); c) De suspender momentáneamente el uso del dominio público, para facilitar a la colectividad otra forma de uso (Ejm. Prohibir el paso de camiones a determinadas horas, las que deben ser limitadas, para uso de peatones); d) De suspender de modo momentáneo y circunstancial, el tránsito en la vía pública frente a determinadas casas o establecimientos (partidas de féretros, posible aglomeración o tránsito) y e) De suspender totalmente el uso general con el objeto de reparar la vía pública o hacer posible el funcionamiento de un servicio público.<sup>2</sup>

De lo expuesto se deduce claramente que las autoridades solamente pueden restringir el uso y disfrute de los bienes de dominio público, cuando por razones de seguridad, salubridad, orden público, etc., sea necesaria la medida, la cual deberá ser transitoria.

### **Nuestra Opinión:**

De conformidad con su Consulta el cobro que se pretende hacer, conlleva el cierre de las vías públicas, circunstancia que, inevitablemente, violaría el precepto constitucional de libre tránsito, contemplado en el artículo 27, el cual también señala las limitaciones al mismo.

Para una mejor comprensión de dicho artículo nos permitimos citarlo seguidamente:

“Artículo 27. Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia sin más limitaciones que las que impongan las Leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de inmigración.”

---

<sup>2</sup> Cfr. Bielsa, Rafael. Op. Cit. Pág. 494

Como bien lo señala el Doctor César Quintero, "...**La libertad de tránsito es una manifestación – quizá la más evidente – de la libertad personal o física.** También se le llama libertad de locomoción, de circulación, de movimiento, etc. En realidad, **es el derecho que tiene todo individuo de ir o no ir libremente de un lugar a otro dentro del territorio de un Estado.** Y, en consecuencia, el derecho de permanecer y de residir en un lugar determinado de dicho territorio..."<sup>3</sup> (negritas nuestras)

Así, pues, cerrar las vías adyacentes al Parque Porras de Las Tablas, significaría conculcar el derecho de circulación que tienen todos los habitantes y, además, se vulneraría el derecho al disfrute y uso de un bien de uso común como lo es el Parque Porras, concurrido no solo por parroquianos, sino por visitantes en las fechas del carnaval.

En cuanto a su segunda interrogante, respecto al posible cobro para acceder al Parque Belisario Porras, es importante señalar que la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, establece en el artículo 21, numeral 7, la prohibición de cobrar sumas de dinero para fiestas de regocijo público, como pudiera catalogarse el carnaval tableño.

Veamos el contenido del artículo en mención:

"Artículo 21. Es prohibido a los Concejos:

...

**7. Obligar a los vecinos del distrito o a los transeúntes a contribuir con dinero, especies o servicios para fiestas de regocijo público o privado; y**

..."

De la norma transcrita podemos deducir que a los Municipios les está prohibido obligar se contribuya con dinero, servicios, especies, etc. para la celebración de fiestas tanto públicas como privadas.

<sup>3</sup> Quintero, César. DERECHO CONSTITUCIONAL. Tomo I. 1967. Pág. 168.

Es más, la Ley de Régimen Municipal, en su artículo 105 establece taxativamente que, "...Los bienes municipales de uso común no podrán enajenarse, ni arrendarse, ni gravarse en ninguna forma..." Por tanto, no puede el Municipio conceder facultades a un particular (Comité Organizador del Carnaval) para que usufructe el bien de dominio público en detrimento de la colectividad.

Como ya indicamos, en párrafos precedentes, las autoridades locales pueden permitir a particulares que le den un uso diferente a la naturaleza del bien de dominio público, mediante el pago de derechos y tasas por aprovechamientos especiales, siempre y cuando no impidan el uso del mismo a la colectividad, por ejemplo, los permisos o licencias para instalar "kioscos" en la vía pública, ocupación de aceras, colocación de sillas o tribunas en la vía pública, etc. (Ver art. 77, Ley 106 de 1973).

Sin embargo, el cierre de las vías públicas adyacentes al Parque Belisario Porras y el respectivo cobro para el ingreso del mismo, a nuestro juicio, contravienen las disposiciones legales que regulan la materia. Además, no hay que olvidar que cualquier tipo de cobro municipal, ya sea tasa o derecho, impuesto o contribución debe estar previamente determinado en la Ley. Esta potestad está limitada en cuanto debe ejercerse de acuerdo con el principio de legalidad o respetando la reserva de ley que consagra el artículo 48 de la Constitución Nacional, el cual dispone que "...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..."

En conclusión, somos de la opinión que no existe sustento legal para cerrar las vías adyacentes al Parque Belisario Porras de Las Tablas, con la finalidad de cobrar sumas de dinero para presenciar los eventos propios del Carnaval, ya que los mismos se celebran en un bien público de uso común, como lo es el Parque, cuyo uso no puede ser restringido para una actividad como lo es el carnaval, ya que la única forma de restringir su uso por parte de las autoridades, sería por

razones de seguridad, orden público, salubridad, etc. Es decir, razones vinculadas al cumplimiento de las funciones de policía que por Ley las autoridades municipales están obligadas a cumplir.

Esperando que nuestra opinión le sea de utilidad, me suscribo,

Atentamente,

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

**ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**

Procuradora de la Administración.

AmdeF/12/cch.