




República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Chiriquí

Chiriquí, 10 de junio de 2021

C-CH-No.005-2021

Honorable
Joswar Alvarado
Alcalde del Distrito de Boquete
Provincia de Chiriquí
E. S. D.



Recibido hoy <u>14</u> de <u>junio</u> de 20 <u>21</u>
Siendo las <u>2:45 PM</u> lo llevo al despacho del Señor Alcalde para su conocimiento
 SECRETARIA

Ref.: Permisos provisionales para instalar kioscos en las servidumbres públicas del Municipio de Boquete.

Honorable señor alcalde:

Me dirijo a usted, con motivo de su nota descrita como Nota 192-2021 de fecha 8 de junio de 2021, recibida en esta Secretaría Provincial el día 9 de junio del año en curso, la cual solicita nuestro criterio jurídico sobre las siguientes interrogantes:

1. **¿Quién tiene la competencia de otorgar permisos provisionales para instalar kioscos en las servidumbres públicas del distrito de Boquete?**
2. **¿Tiene el alcalde del distrito de Boquete que pedir autorización al Concejo Municipal para otorgar permisos provisionales para instalar kioscos en las servidumbres públicas?**
3. **¿Puede el alcalde del distrito de Boquete sin intervención del Concejo Municipal, autorizar a terceros a través de permisos provisionales a**

instalar kioscos en las servidumbres públicas o es el Concejo Municipal quien tiene esa potestad?

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad dada por el Procurador de la Administración a este Despacho mediante Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, fundamentada en el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicarle lo siguiente:

I. Sobre lo consultado.

Apreciamos que la consulta busca nuestra opinión jurídica respecto a quién de las autoridades municipales del distrito de Boquete le corresponde otorgar los permisos provisionales para la instalación de kioscos en las servidumbres públicas de ese distrito.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Chiriquí.

En cuanto a las interrogantes formuladas a este despacho, es oportuno hacer un análisis jurídico previo a la respuesta que se dará a las preguntas formuladas, en relación al contenido de normativas constitucionales y legales que están directamente relacionadas al escrito consultivo. Ante este escenario, nos permitimos hacer ciertos comentarios sobre el tratamiento que se le da en nuestro ordenamiento jurídico a la figura de los bienes; y en efecto estos, 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.

El artículo 257 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 regirán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales”.

Por lo tanto, en la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973 “Sobre Régimen Municipal” en su artículo 69, numeral 1, establece taxativamente los bienes municipales que son de uso público, señalando que: “El Patrimonio Municipal está constituido por el conjunto de bienes, rentas, 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...”.

Los bienes de dominio público a razón de su naturaleza y destino, se consideran bienes destinados al uso permanente de la colectividad y, por tanto, inalienables e imprescriptible. 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 del bien. La fórmula jurídica que permite un uso diferente es mediante el “**PERMISO**” o la concesión, siendo estas dos figuras jurídicamente diferenciadas en la norma jurídica panameña en materia procedimental y legal para su otorgamiento.

En principio, el uso y goce común de los bienes de dominio público no siempre supone la gratuidad del uso. Por ejemplo, en el caso de los permisos otorgados para la instalación provisional de kioscos ubicados en las servidumbres públicas municipales. Sobre este contexto la doctrina ha señalado que las tasas impuestas “*régimen impositivo*” y los permisos otorgados para el uso de bienes públicos es una materia que le es atribuida a los gobiernos locales, haciendo la distinción de lo



que es competencia de sus órganos deliberativos “*Concejos Municipales*” como lo es de sus órganos ejecutivos “*Alcaldías*” en dar tramitación administrativa y la de garantizar de su cumplimiento.

Lo indicado en las últimas palabras del párrafo anterior, se conoce como Policía de dominio público, consistente en que la autoridad de policía ejerza controles para el uso y goce, cuyo enfoque está dirigido a mantener la seguridad, salubridad, aprovechamiento, comodidad y libre tránsito en las servidumbres públicas locales.

III. Fundamento del Criterio de la Secretaría Provincial de Chiriquí

Es necesario plasmar en este escrito que en el artículo 75 de la Ley No. 106 de 1973, modificado por el artículo 39 de la Ley 52 de 1984, establece lo siguiente:

“Artículo 39.- El Artículo 75 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, quedará así:

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

(...)

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

48. Cualquier otra actividad lucrativa (...).”



Por otro lado, en el artículo 77 de la Ley No. 106 de 1973, lo dice que: “Son de derechos y tasas por aprovechamiento especiales, los siguientes: (...) 13. Kioscos en la vía pública (...)”.

Sobre el caso que nos ocupa, es de vital importancia recordar que mediante el Acuerdo No. 061 de fecha 30 de diciembre de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE PRESENTA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BOQUETE, PARA EL AÑO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO (2021), A PARTIR DEL PRIMERO (01) DE ENERO HASTA EL TREINTA Y UNO (31) DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO (2021)” publicado en la Gaceta Oficial No. 29202-A de fecha 21 de enero de 2021, el Concejo Municipal de Boquete bajo su atribución constitucional y legal reguló el régimen impositivo para el año fiscal en la que nos encontramos. Dando cumplimiento así de su rol como cuerpo colegiado deliberativo que regula la vida jurídica de la municipalidad de Boquete.

Ahora bien, atendiendo a su primera interrogante, es relevante mencionarle que esta Secretaría Provincial bajo la consulta número C-CH-No.007-2020 de fecha 19 de noviembre de 2020, opinó en cuanto a las funciones del Alcalde de la siguiente manera:

“...nuestra Constitución Política en su artículo 241, nos ilustra sobre el tema al mencionarnos lo siguiente:

*“Habrá en cada distrito un Alcalde, **Jefe de la Administración Municipal**, y un Vicealcalde, electos por votación popular directa para un periodo de cinco años”. (El resaltado es nuestro)*

Lo que nos indica esta normativa constitucional es que, en concordancia con el artículo 233 de nuestra carta magna, en relación a que el Municipio es reconocido como una entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, debe estar debidamente estructurado en relación a las autoridades locales que la integran; es por ello que, nuestra Constitución ha sido enfática al indicar que el Alcalde debe ser quien ejerce el rol de jefe de la administración del municipio de la cual fue electo popularmente

En este mismo análisis, dicha norma constitucional fue trasladada a la norma jurídica legal que regula el régimen municipal en Panamá, por lo que a razón de ello la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973 en su artículo 43 modificado por la Ley No. 52 de 1984, en su artículo 12, reafirmó lo dicho por nuestra Constitución de la siguiente manera:

*“Artículo 12. Habrá en cada distrito un Alcalde, **Jefe de la Administración Municipal**, y dos suplentes, elegidos por votación popular directa, por un periodo de cinco años...”. (El resaltado es nuestro) ...”.*



Por consiguiente, para dar respuesta a sus interrogantes, esta Secretaría Provincial es de la opinión que, usted como alcalde del distrito de Boquete, está facultado constitucional y legalmente para otorgar los permisos para la instalación de kioscos ubicados en las servidumbres públicas del distrito de Boquete, sin la antesala de solicitar autorización al Concejo Municipal para el otorgamiento de dichos permisos. Sin embargo, como la norma lo indica en su artículo 44 de la Ley No. 106 de 1973, los alcaldes tienen el deber de cumplir con la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los Tribunales de Justicia ordinaria y administrativa, siendo esta norma clara al establecer que los

alcaldes son los jefes de policía en sus respectivos distritos, siendo siempre observantes de los principios de legalidad y debido proceso.

Ha esta opinión jurídica hemos llegado debido a que, el alcalde en su rol de administrador de la municipalidad, está plenamente habilitado para expedir permisos de diferente naturaleza, como es el caso de los permisos de construcción con el apoyo del ingeniero municipal, permisos para fumigación, permisos para la tala de árboles, permisos para el expendio de bebidas alcohólicas, permisos para el desarrollo de actividades comerciales como es el caso de instalación de kioscos con el apoyo de tesorería municipal (*por enlistar algunos*), toda vez que, esto representa actividades de policía donde la Alcaldía debe velar por su cumplimiento, orden y seguridad del distrito. Veamos el contenido del artículo 49 de la Ley No. 16 de 17 de junio de 2016:

“Artículo 49. Corresponderá a los alcaldes de distrito el conocimiento de los procesos que se originen por infracciones a las normativas de policía, que no impliquen un conflicto entre particulares ni el ejercicio de una pretensión de una parte frente a otra y la imposición de las sanciones que correspondan en el caso. En particular, los alcaldes tendrán competencia para sancionar las faltas siguientes:

- 1. Ruido excesivo producido por equipos de sonidos.*
- 2. Venta o expendio de licor sin los permisos correspondientes.*
- 3. Venta o expendio de licor a menores de edad.*
- 4. Venta o expendio de licor fuera de los horarios permitidos.*
- 5. Ruido en construcción fuera de los horarios permitidos.*
- 6. Talleres no autorizados.*
- 7. **Actividades comerciales sin los correspondientes permisos.***
- 8. Espectáculos públicos no autorizados.*
- 9. Mala disposición de basura.*
- 10. Lores baldíos, edificios en ruina y casas abandonadas.*
- 11. Uso de aceras, plazas, parques y otros espacios públicos sin autorización.*
- 12. Ejercicio de la Buhonería u otras actividades de microempresas sin los permisos correspondientes o en lugares no permitidos.*
- 13. Vehículos y bienes muebles abandonados.*
- 14. No portar cédula de identidad personal.*
- 15. Libar licor en la vía pública.*
- 16. fumigación.*
- 17. Actos contra los símbolos de la Nación.*
- 18. Talla de árboles” (el resaltado es nuestro).*



De la norma jurídica citada, se puede observar como la misma hace referencia a las competencias de los alcaldes y como esta autoridad municipal es la encargada del otorgamiento de los permisos requeridos para operar o proceder en determinadas actividades relacionadas al Municipio, siendo esta misma autoridad la encargada de suspender los permisos provisionales otorgados, y a su vez, la de sancionar en caso de incumplimiento, toda vez que estamos frente a una materia de policía.

IV. Conclusión.

En conclusión, en esta Secretaría Provincial somos de la opinión que el Concejo Municipal, será la autoridad encargada para la regulación de las tasas de impuestos según el régimen impositivo aprobado por este cuerpo colegiado para cada año fiscal y la Alcaldía la encargada del otorgamiento de permisos en materia de policía y el de velar por el fiel cumplimiento de ellos, de la cual no se requiere autorización previa del Concejo Municipal para el otorgamiento de los mismos.

Atentamente,



Dr. Giuliano Mazzanti A.
Secretario Provincial de Chiriquí
Procuraduría de la Administración
gm.

