

tema: aceras impuestos sobre aceras.

Panamá, 5 de abril de 1999.

Señora
Gloria de Sam
Tesorera Municipal de Las Tablas
Las Tablas - Provincia de Los Santos

Señora Tesorera:

Damos contestación a su Nota s/n calendada 23 de febrero de 1999, recibida en nuestras oficinas el día 26 de febrero del presente año, a través de la cual solicita nuestro criterio jurídico respecto a ¿sí es permitido que los almacenes utilicen las aceras para mostrar sus ventas o mercancías¿.

Antes de proceder a dar contestación a su Consulta, es oportuno recordarle que de acuerdo con el artículo 346, numeral 6, del Código Judicial; ¿toda consulta formulada a los agentes del Ministerio Público deberá estar acompañada del criterio expresado por el Departamento o Asesor Jurídico sobre el punto en cuestión...¿ Hemos observado que su solicitud de asesoramiento carece del requisito aludido, no obstante, por la importancia que reviste el tema haremos una excepción, mas esperamos que en el futuro se adjunte la opinión jurídica del Asesor Legal de la Alcaldía o del Abogado Consultor del Consejo Municipal, a la Consulta que tenga a bien formularnos.

Iniciamos en un primer momento, definiendo el concepto de aceras, su utilidad pública de acuerdo a la Doctrina y a nuestras leyes y posteriormente, pasamos a emitir nuestro criterio legal respecto a su solicitud.

El Diccionario de la Lengua Española define las aceras como ¿la orilla de la calle o de otra vía pública, generalmente enlosada, situada junto al parámetro de las casas, y particularmente destinada para el tránsito de la gente que va a pie.¿

La Constitución Política en su artículo 255, establece cuáles son los bienes de dominio público y entre ellos los de uso público. Los bienes de dominio público tienen el mismo régimen jurídico esencial, pero adaptado a las particularidades de cada bien. Algunos autores, definen los bienes de dominio público como aquellos bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporeales pertenecientes como propiedad sui generis a un ente de Derecho Público y por ende sometido al régimen de Derecho Público a fin de ser destinado al uso público, servicio público, utilidad pública; de allí que resulte inadecuado calificar todos los bienes que indica el artículo 255, como bienes de uso público; pues el uso público, es uno de los destinos a que un bien de dominio público, puede estar sometido; es decir, se tiende a confundir una especie con el género, que lo constituye el concepto de función pública.

En ese mismo orden de ideas, tenemos que el artículo 331 del Código Civil, dispone que los bienes de los Municipios se dividen en bienes de uso público y bienes patrimoniales. Así tenemos que 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. (Cfr. Art. 333 del Código Civil)

Como podemos ver, se desprende de los artículos mencionados, que las aceras forman parte del uso público, no obstante, el mismo tiene una función social, sin embargo, es menester señalar que el hecho de que se otorgue permisos o concesiones por el uso de ciertas partes del dominio público, mediante el pago de una tasa, no afecta su carácter general del bien, ya que estas se hacen en interés general de los ciudadanos.

Luego de señalar los aspectos generales de la terminología acera, y de saber que es un bien de uso público perteneciente a los bienes del Municipio, pasamos a analizar lo estipulado en el Código Administrativo, y la Ley 106 de 1973 sobre el uso de las aceras.

El Libro Tercero de Policía en su Título III, Parágrafo Tercero sobre vías públicas urbanas, señala lo siguiente:

¿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.

¿Artículo 1336. Sólo es permitido andar a pie por las aceras. Las personas que conduzcan bultos de carga u otros objetos que puedan incomodar a los transeúntes marcharán fuera de las aceras, y en las calles harán de modo que no se impida el libre tránsito, debiendo la persona cargada desviarse hacia izquierda si encontrare vehículos u otros cargadores.

¿Artículo 1338. Nadie puede impedir el tránsito por las aceras, poniendo fogones, puestos de ventas, máquinas para cargar y descargar en carreteras o bestias, o cualquier otro aparato o embarazo de condición estable.¿

¿Artículo 1343. Nadie puede depositar en las calles o plazas, materiales de fábrica o reparación de edificios, ni objeto alguno que embarace el tránsito sin licencia escrita del Alcalde y bajo las condiciones que éste imponga.¿

¿Artículo 1345. Para depositar materiales en las calles, se necesita que el espacio que se ocupe esté cerrado por una barrera, dejando libre una acera y el espacio de la calle necesario para pasar un carro. En las vías estrechas, cuando no pueda hacerse esto, se hará el depósito de los materiales en las calles más anchas o plazas contiguas.¿

¿Artículo 1348. Es entendido que el permiso de la autoridad a que se refieren algunos artículos de este Parágrafo, se dará con las mismas condiciones indispensables para que el público no sufra daño o estorbo en el uso de las vías.¿

De las anteriores normas se desprenden, dos derechos de capital importancia, primero el derecho de transitar por las calles, libre de obstáculos y segundo el derecho

de poder utilizar las calles o aceras de forma comedida cumpliendo los debidos trámites que el Municipio a través de Acuerdo haya desarrollado sobre el particular. Debemos tener en cuenta que ambos derechos son necesarios, pero como indicamos en líneas anteriores el uso público tiene distintas funciones sociales a favor de la colectividad y consideramos que ambos derechos deben respetarse e igual deben tener sus limitaciones de conformidad con la ley.

El Municipio debe contar con un plan regulador y de extensión de sus pueblos esto supone un conjunto de previsiones relacionadas con el crecimiento de la urbe poblacional. En suma, es un análisis integral de las necesidades de la comunidad actual y el planeamiento natural de la extensión de la Región. Esto es vital para un desarrollo completo de las calles y de la ubicación de establecimientos comerciales y almacenes que en una medida u otra ejercen actos de comercio dentro de los lineamientos establecidos en la Ley.

La Ley 106 de 1973 señala en su artículo 75 que son gravables por los Municipios los negocios, actividades o explotaciones referente al ¿Uso de aceras y calles con fines de lucro¿ y el artículo 77, numeral 11 dispone que son derechos y tasas por aprovechamiento especiales: ¿ la Colocación de sillas o tribunas en la vía pública y ocupación de aceras.¿

Como es de su leal saber y entender, las actividades lucrativas que ejerce un establecimiento comercial es objeto de impuesto, sin embargo, si este establecimiento desea ocupar las aceras para poner estantes o muebles para mostrar mercancía se le cobrará una tasa, por el servicio público que se le preste a través de un bien de uso público.

En la doctrina se le conoce a este tipo de servicios como Servicios Públicos Municipales por Permisarios. Se trata de toda acción o prestación realizada por los particulares, bajo el control y la reglamentación del Municipio, encaminada a satisfacer necesidades colectivas de modo más o menos continuo. Como ejemplos válidos de estos servicios están: el servicio de automóviles de alquiler o taxímetros, los puestos de diarios y revistas en la vía pública, los puestos de mercancías entre otros. (ZUCCHERINO, Ricardo Miguel. Teoría y Práctica del Derecho Municipal. Edit. Depalma Argentina 1986. p. 302)

La experiencia del Municipio de Panamá sobre la regulación o reglamentación del uso de aceras, ha sido interesante, en investigación que realizamos en esa entidad, se nos explicó que esto había sido establecido anteriormente por el Acuerdo N°116 de 26 de noviembre de 1954, derogado por su Régimen Impositivo, mediante Acuerdo N°135 de 298 de agosto de 1996 ¿por la cual se modifica el Acuerdo Municipal N°. 124 de 9 de noviembre de 1993¿, el cual recoge en su artículo 102. OCUPACIÓN TEMPORAL DE ACERAS (Rentas 1241-14-00). lo siguiente:

¿El uso temporal de calles y aceras para depósitos y otras actividades causará los siguientes gravámenes:

a) Por uso de calles y aceras para depósitos de materiales de construcción o cualquier otro uso autorizado por la Alcaldía se pagará por adelantado B/ 1.00 por cada metro cuadrado por mes o fracción de mes.

b) Por el uso de aceras para la prolongación temporal de establecimientos comerciales, se pagará por adelantado B/. 200.00 por mes o fracción de mes.

c) Por el uso de aceras para la instalación temporal de Kiosco de venta, pagará por adelantado B/. 5.00 por mes o fracción de mes.

d) Por el uso como estacionamiento privado en áreas fuera de la línea de la propiedad, previa autorización de la Alcaldía se pagará B/ 50.00 por espacio de estacionamiento por mes o fracción de mes. No se permitirá cerrar las calles.

Todos estos usos deben ser justificados de carácter temporal y ser previamente autorizados por el Alcalde.¿

Del texto reproducido se deduce, que el uso de las aceras es transitorio, y que es objeto de gravamen, y establece que su utilización por parte de los comerciantes o establecimientos debe ser autorizado por el Alcalde, el cual cobrará por adelantado B/.1.00 por cada metro cuadrado. Ahora bien, entrando al contenido de la Consulta, podemos indicar que el uso de las aceras por los distintos establecimientos comerciales, está reglamentado en el Régimen Impositivo de las Tablas mediante Acuerdo N°19 de 14 de abril de 1998¿ específicamente en Ingresos por ventas de servicios Código 1.2.4.1. 14 USO DE ACERAS para Propósitos Varios, cuyo contenido es del siguiente tenor:

¿Se refiere a los ingresos por el uso de calles y aceras de una manera temporal para depósitos de materiales de construcción, para la prolongación de establecimientos comerciales, instalaciones de kioscos y el uso como establecimiento privado de áreas fuera de la línea de propiedad, pagarán por mes o fracción de mes: B/ 5.00 a B/.10.00.¿

El citado Acuerdo N° 19 de 1998, desarrolla la norma programática contenida en el artículo 77 de la Ley 106 de 1973, no obstante, éste a diferencia del Acuerdo Municipal de Panamá, no contiene el cobro por adelantado, ni la regulación de los límites que pueden utilizar los comerciantes o propietarios de éstos establecimientos; sin embargo, el Código Administrativo señala que el uso de las aceras por los establecimientos deberá contar con la previa autorización del Alcalde, el cual es el encargado de regular la vía pública.

Finalmente, somos del criterio que es permitido el uso de las aceras por los Almacenes, de forma comedida, sin que obstaculice el libre tránsito, y de conformidad con los requisitos señalados en la Ley y en los Acuerdos, ya que el Régimen Impositivo del Municipio de Las Tablas abre el marco jurídico en su artículo 1.2.4.1- 14 sobre Uso de Aceras para propósitos Varios. No obstante, recomendamos a la señora Tesorera poner en conocimiento de este asunto a la primera Autoridad del Distrito y a los Concejales, a fin de que se adopten las medidas oportunas sobre la utilización de las aceras, la cual debe ser en beneficio de todos los ciudadanos de la Región.

Nos parece, muy atinado, lo señalado por la Municipalidad de Santiago en el Decreto Alcaldicio No.004 de 25 de junio de 1998, en lo relativo al uso de las aceras y estacionamiento por parte de los comerciantes. Los artículos segundo, tercero y cuarto de ese Decreto señalan:

¿Segundo: Queda prohibido colocar anaqueles, mesas, andamios, puestos que permitan la exhibición y la venta de cualquier artículo en las aceras y estacionamiento de la Avenida Central y Calles Aledañas.

Tercero: Solo podrá permitirse el uso de las aceras para actividades comerciales por parte de los propietarios de los almacenes o negocios ubicados en la Avenida Central el día del padre, de la Madre, los últimos 15 días del mes de diciembre con motivo de las actividades navideñas y de año nuevo, y los días de aniversario del negocio para lo cual deberá acreditarse este hecho.¿

Cuarto: Los que infrinjan el presente Decreto serán sancionados con multas de B/.100.00 (cien balboas), en conformidad a lo que dispone el Código Administrativo.¿

Ahora bien, la medida adoptada por la Municipalidad de Santiago surgió a raíz del clamor de los ciudadanos que se quejaban del uso indebido de las aceras, lo cual le impedía a las personas el acceso a las mismas.

Espero haber resuelto satisfactoriamente su inquietud, me suscribo de Usted, con la seguridad de mi respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.