



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de abril de 2024
C-SAM-12-24

Señor
José I. Valencia Abrego
Alcalde del Municipio de San Francisco
Provincia de Veraguas
E. S. D.

Ref: Servicio de recolección y disposición final de la basura según la Ley 276 de 30 de diciembre de 2021.

Señor Alcalde:

Por este medio damos respuesta a la nota MSF-035-2024 de 13 de marzo de 2024, en la cual solicitó la opinión de esta Procuraduría relacionada con el alcance y aplicación de la Ley 276 de 30 de diciembre de 2021, que regula la gestión integral de los residuos sólidos en la República de Panamá, a los municipios.

En atención al objeto de su consulta, a si es obligatorio que los municipios realicen licitaciones públicas con la finalidad de asignar a personas jurídicas o naturales el servicio de recolección y disposición final de la basura, como lo señala la Ley 276 de 30 de diciembre de 2021, en el párrafo segundo del artículo 59, el cual señala textualmente lo siguiente: "...Lo anterior se realizará bajo la modalidad de gestión indirecta de determinados servicios por una empresa o entidad privada debidamente autorizada y seleccionada a través de un procedimiento de licitación mediante un contrato de gestión o servicio público o un contrato de concesión o bajo la modalidad de asociación público privada." Toda vez, que a su criterio esta disposición viola de manera directa principios constitucionales y legales.

Al respecto, debemos expresarle que si bien la Procuraduría de la Administración, de conformidad con lo previsto por el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*", le corresponde servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto; no menos cierto es que, emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre determinar si la Ley 276 de 30 de diciembre de 2021, viola de manera directa el principio constitucional de autonomía de los municipios contemplado en el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 139 (sic), ordinal 4 de la Ley 106 de 1973 y sus reformas, sería transgredir los

límites que nos impone la Ley, por ser ello una actuación que compete privativamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 2554 y subsiguientes del Código Judicial.

No obstante, brindaremos una respuesta orientativa en cuanto a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes sobre la materia objeto de su consulta, no así sobre la guarda de la integridad de la Constitución y otras actuaciones administrativas materializadas, revestidas por el principio de estricta legalidad consagrado en el Artículo 18 de la Constitución Política, el cual en términos generales, dispone que los servidores públicos únicamente pueden hacer lo que la Ley expresamente les faculta.

Asimismo, el artículo 36 de la Ley 38, desarrolla el principio de estricta legalidad, veamos:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”

La finalidad de dicho principio es salvaguardar que la actuación de las Autoridades Públicas se ajuste a las reglas y normas previamente establecidas, de forma tal, que evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

Por consiguiente, cabe señalar que el alcance del principio de estricta legalidad en las actuaciones administrativas, el autor Roberto Dromi en su obra titulada “Derecho Administrativo”, ha señalado que el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración. (DROMI, Roberto, 2009, Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, Página 1111).

I. Consideraciones de la Procuraduría de la Administración.

En cuanto a su consulta, consideramos importante destacar que las normas de interpretación y aplicación de la Ley se encuentran claramente establecidas en el Capítulo III del Título Preliminar del Código Civil de la República de Panamá.

Concretamente, a partir del artículo 9 del referido cuerpo legal, es del tenor siguiente:

“Artículo 9. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión

oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.”

De modo que, cuando el significado y propósito de una disposición sea fácilmente comprensible mediante su lectura, se debe aplicar conforme a lo indicado en su texto. En situaciones donde surjan dudas sobre el significado o alcance de alguna expresión o palabra, es apropiado consultar los registros de la época en que se promulgó la norma para identificar la intención que motivó su creación, es decir, el espíritu de la norma. Esta perspectiva se alinea con el criterio de esta Procuraduría, que considera que las disposiciones en cuestión no admiten interpretaciones divergentes de aquellas que se deducen directamente de su texto.

En relación con lo anterior, este Despacho considera que el sentido de las disposiciones citadas en su consulta es claro y por ende no da lugar a interpretaciones distintas a las que se desprenden de la simple lectura de las mismas; dado que, la Ley 276 de 30 de diciembre de 2021, que regula la gestión integral de los residuos sólidos en la República de Panamá tiene como objeto proporcionar un marco normativo y legal que garantice el funcionamiento adecuado y eficaz para manejar los residuos de manera racional y sostenible, veamos:

“Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto regular la gestión integral de residuos en la República de Panamá, definiendo sus principios y estableciendo los derechos, las responsabilidades, las obligaciones y las atribuciones de las instituciones pública y de la sociedad en su conjunto, con la finalidad de asegurar un manejo de residuos de forma racional y sostenible, así como para prevenir su generación y evitar y/o mitigar los impactos adversos sobre la salud y el ambiente.”

En ese mismo orden de ideas, el citado artículo 2 de la Ley 276 de 30 de diciembre de 2021, desarrolla el ámbito de aplicación en los siguientes términos:

“Artículo 2. La presente Ley es aplicable en el territorio nacional a todos los agentes intervinientes en el proceso de gestión integral de residuos para la recolección, transporte, aprovechamiento, tratamiento y disposición final de los residuos, así como a las personas naturales y jurídicas, empresas industriales, empresas privadas, instituciones estatales o municipales, o quienes, por cualquier otro título, participen con sujetos activos en las actividades que abarca la presente Ley...”

De igual manera, la competencia en materia de residuos no peligrosos está establecida en el artículo 10 de la misma Ley en su Capítulo II, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 10. La autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, el Ministerio de Salud y los municipios asumirán las funciones propias de la competencia de gestión, incluyendo la recolección, transporte, almacenamiento, tratamiento y disposición final de los residuos de origen doméstico (peligrosos, no peligrosos y especiales), así como aquellas funciones de gestión de los residuos de origen comercial, industrial, o institucional, si la normativa de desarrollo específica así lo determina, siendo por tanto potestativo.”

Por otro lado, y a manera de docencia, nos parece oportuno resaltar lo relacionado con el concepto de la autonomía municipal, el cual se refiere al grado de independencia y autogobierno que tienen los municipios como entidad fundamental para gestionar sus asuntos internos y tomar decisiones sobre cuestiones que le conciernen directamente, dentro del marco legal establecido por el Estado; esto incluye la capacidad de administrar sus recursos, elaborar y aplicar normativas locales, gestionar servicios públicos y participar en la toma de decisiones que afectan a su comunidad, entre otros aspectos. La autonomía municipal es un principio fundamental en el sistema de descentralización administrativa local. De igual forma, nos permitimos citar al jurista Enrique Abrahams¹, quien nos amplía el concepto de autonomía municipal. Veamos:

"La autonomía del municipio, indispensable para el desarrollo de la vida local, no debe ser confundida con la soberanía que reside en la Nación. El Municipio es una institución político-social que se halla encajada dentro del Estado como parte de él y guarda con él una serie de relaciones recíprocas que en lugar de tender hacia una total independencia, tienden hacia una mayor compenetración y equilibrio entre la parte, o sea el Municipio, y el todo o sea la Nación. Hoy el Municipio, en muchos casos, no constituye por sí una entidad económica que se baste para atender a la completa satisfacción de sus necesidades peculiares, como sucedía con las ciudades antiguas, sino que forma parte de la gran unidad económica nacional, y esa circunstancia, entre otras no menos importantes, viene a hacer que el Municipio sea considerado como una célula en el organismo del Estado. Pero los problemas que surgen en su seno como núcleo local diferenciado dan origen a determinados derechos, que deben estimarse municipales, cuyo conjunto viene a constituir la Autonomía Municipal... y considerado el Municipio como de un orden limitado en sus atribuciones jurídico-políticas, el problema de su autonomía viene a ser un problema de equilibrio en sus relaciones con el Estado, equilibrio que debe conducir a una coordinación armónica entre el Poder Central y el Poder Local a fin de lograr amplia cooperación y recíproco acondicionamiento entre la administración nacional y la administración municipal..."

Tras haber explorado sucintamente la definición de la autonomía municipal, es fundamental destacar, que los municipios en calidad de gobiernos locales amparados por la Constitución, desempeñan un papel esencial en la implementación de las políticas adoptadas por el gobierno central. Esta colaboración armoniosa les permite respetar sus atribuciones constitucionales y legales, generando beneficios directos para la comunidad a nivel local, así queda contemplado en la Constitución Política de la República.

"ARTICULO 232. El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito.

La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

¹ Abrahams, Enrique. *La Función Municipal*. 1956. Citado por Ricaurter M. Escudero. "El Alcalde en el Derecho Positivo Panameño", Tesis de grado para optar título Licdo. En *Derecho y Ciencias Políticas*. Panamá, 1989. pág. 49

ARTICULO 233. Al Municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley...

En este sentido, el principio de autonomía municipal constituye el conjunto de potestades o facultades otorgadas por la Constitución de la República y la Ley de régimen municipal, a los municipios como órganos de gobierno dentro de su división territorial, pero sin perder de vista el deber y la obligación de cumplir y hacer cumplir nuestra carta magna, las leyes, los decretos y órdenes del ejecutivo, así como las demás disposiciones legales. Estas facultades y poderes constitucionales son los pilares, fundamentos o argumentos lógicos que orientan la actuación de las autoridades municipales en su gestión, tal como lo establece el artículo 234 de la Constitución:

“ARTICULO 234. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa.”

Ahora bien, por lo que se refiera al artículo 82 de la Ley 276 de 30 de diciembre de 2021, que textualmente establece: *“El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley.”* tenemos a bien indicar que la reglamentación es la facultad que tiene el poder ejecutivo de integrar la Ley, sea precisando su concepto, sea determinando las circunstancias de hecho a las que se aplicará, nada más, los límites son claros, no puede ir contra la letra de la ley, en otras palabras, no le está permitido modificarlas.

Hechas las consideraciones anteriores, es importante destacar que la Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 184, numeral 14 dispone como una de las atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

Lo anterior responde, a la potestad reglamentaria que es conferida al Órgano Ejecutivo, para desarrollar las leyes a fin de facilitar su ejecución, en beneficio del interés público.

Visto lo precedente y como aporte a nuestra orientación, le indicamos que la Procuraduría de la Administración, se ha referido a temas similares mediante consultas previas, a las que se puede acceder fácilmente a través de nuestro servicio de consultas disponible en línea; <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/>.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos manifestar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico

concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a los temas objeto de consulta.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jgv
CON-09-24

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**