

*Panamá, 8 de mayo de 2001.*

Licenciado

**JUAN CARLOS NAVARRO**

Alcalde del Distrito de Panamá,  
Provincia de Panamá.

E. S. D.

Señor Alcalde:

Dando cumplimiento a nuestras funciones Constituciones y legales de **"servir de consejera y asesora jurídica a los servidores públicos administrativos"**, paso a examinar con detenimiento lo consultado en Nota No. DS/369/01 fechada 16 de abril de 2001, recibida en este Despacho el 18 de abril del mismo año y que textualmente expone:

1. "1. ¿ Puede el señor Alcalde celebrar contratos de cooperación y colaboración con otros municipios del país, para desarrollar actividades de interés público, como por ejemplo, programas de aseo dirigidos a la conservación del medio ambiente?
2. ¿ Puede el señor Alcalde celebrar directamente contratos de cooperación y colaboración de este tipo en forma bilateral o colectiva con otros Municipios o requiere la

autorización previa del Consejo Municipal?

3. ¿ Los contratos de cooperación y colaboración de este tipo anteriormente firmados bajo la figura de "Convenio de Asistencia Técnica" entre el Municipio de Panamá y los Municipios de San Miguelito, Arraiján, La Chorrera y Portobelo, copia de los cuales le adjunto, se enmarcan dentro del criterio expuesto de actividades de interés público?

En principio, las autoridades municipales deben tener presente que, el Municipio es un lugar de confluencia de los diferentes niveles de gobierno. La tendencia moderna apunta a considerar que es aquí en donde se deben articular intereses y negociar diversas políticas por razón de la proximidad que existe con los asociados. En virtud de ello, es necesario establecer mecanismos de coordinación y colaboración entre las administraciones vecinas, así como variados programas de solidaridad en diferentes áreas que constituyan interés primordial para la comunidad, como es el caso de los desechos sólidos cuya acumulación produciría inevitablemente consecuencias perjudiciales a la población y al ecosistema en general.

En el ordenamiento jurídico municipal panameño se reconoce a la figura del Alcalde como Jefe de policía y por tanto, Jefe de la Administración Municipal, encargado de cumplir y de hacer cumplir la Constitución y las Leyes de la República, los decretos, órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los Tribunales de Justicia ordinaria y administrativa. Ello, es así conforme a la Constitución, artículo 238, concordante con la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal, modificada por la Ley 52 de 1984, artículo 43, que desarrolla el precepto constitucional. No

obstante, esta conceptualización administrativa de la primera autoridad municipal no significa que esto sea en términos absolutos, pues, como todo guarda cierta relatividad frente al resto de la organización estatal y/o municipal.

Asimismo, dentro de este sistema se reconocen los poderes que la Ley le ha conferido al Consejo Municipal, al cual se considera el órgano legislativo de la comuna; y, al Tesorero, como jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de la pagaduría. Todas estas autoridades tienen sus funciones bien definidas, sin embargo, al desarrollarlas deben de hacerlo de manera armónica y en franca colaboración, como bien lo ha apuntado la Corte Suprema de Justicia en diversos fallos emitidos.

Sin embargo, retomando el rol que desempeña el Alcalde Municipal, este se erige como responsable de la administración municipal y en este sentido asume el compromiso de proteger a todas las personas residentes en su jurisdicción, en la vida, honra y bienes de éstas; así como, asegurar el respeto recíproco de sus derechos naturales conforme a los artículos 17 de la Constitución Política y al 870 del Código Administrativo, Libro Tercero, de Policía.

Ahora bien, es oportuno aclarar que aun cuando al Consejo Municipal es a quien corresponde regular la vida jurídica del municipio, existen casos en que el Alcalde está facultado para tomar decisiones en el Municipio sin que en ello deba intervenir directamente el Consejo Municipal, como es el caso que ahora se presenta.

En efecto, la Ley No.41 de 27 de agosto de 1999, "Por la cual se transfieren los servicios relacionados con el aseo urbano y domiciliario en la región metropolitana, a los municipios de Panamá, San Miguelito y Colón",<sup>1</sup> en su

<sup>1</sup> Publicada en Gaceta Oficial No.23.875 de 30 de agosto de 1999.

artículo 6 de manera expresa le otorga al Alcalde Municipal la potestad de celebrar contratos y convenios con otros entes, con sujeción a las normas constitucionales y legales dictadas en este sentido. Dicho precepto es del tenor siguiente:

**“ARTÍCULO 6. Los Alcaldes podrán celebrar contratos y convenios con personas naturales, jurídicas, públicas, privadas, nacionales o extranjeros, con sujeción a lo establecido en la Constitución Política, en las leyes vigentes y en las normas dictadas por las autoridades competentes en todo lo relacionado con los servicios de aseo urbano y domiciliario, desde la recolección y barrido, hasta el transporte de lo recolectado al relleno sanitario para su tratamiento y disposición final. También podrán contratar la prestación de los servicios de aseo, con los municipios o asociaciones de municipios, aunque no estén señalados en el artículo 2 de esta Ley.**

**El Municipio de Panamá tendrá la responsabilidad de la administración del relleno sanitario de Cerro Patacón, el cual será utilizado conjuntamente con el Municipio de San Miguelito”.**  
**(Lo subrayado es de este Despacho)**

Se desprende prístinamente de la disposición copiada que el Alcalde, puede perfectamente celebrar contratos y convenios con organizaciones de diversa índole siempre que se ajuste a lo normado en la Carta Magna y en las leyes vigentes en relación con la materia de aseo urbano y domiciliario para el efectivo cumplimiento de los objetivos de la ley. La utilización en la norma de la inflexión verbal **“podrán”**, viene a denotar el poder de acción que la propia ley le ha otorgado a dicha autoridad municipal. Y, que además para reforzarlo el legislador se ha encargado de que en otras normas dentro del contexto integral de la excerta sea corroborado dicho aserto.

Ahora bien, en materia de administración municipal las corrientes modernas se orientan hacia la modernización de políticas municipales en diversos sentidos, como mecanismos para solucionar los problemas más apremiantes de la mayor parte de la población, que, lógicamente conlleva no sólo a la introducción de innovaciones en los métodos de organización, en las técnicas de gestión, o en el planeamiento de servicios municipales, o selección de recursos humanos calificados; sino también, a la finalidad de aumentar la eficacia social en la prestación de los servicios públicos municipales con el objeto de constituir instituciones capaces de responder a las necesidades que se presentan en su entorno.

De allí, entonces, que son necesarios formar equipos municipales que desarrollen nuevas maneras de trabajo y gestión, que potencien su entorno local y que fomenten las asociaciones como formas de cooperación y colaboración permanente frente a los problemas que deban resolver.

Precisamente, resulta conveniente señalar que en materia de planificación y gestión del desarrollo local, existe la denominada "Agenda 21 de la Ciudad" o "Agenda 21 Local", que es un plan de acción para el desarrollo sostenible de la ciudad, basado en el conjunto de iniciativas y procesos económicos, sociales y ambientales.<sup>2</sup> Este plan fue aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de Río de Janeiro (Brasil) en junio de 1992. Actualmente, diferentes organizaciones municipales a nivel internacional trabajan sobre el desarrollo de esta agenda para el verdadero fortalecimiento de los gobiernos locales en todos los países. La Agenda 21 Local intenta articular,

---

<sup>2</sup> Unión Iberoamericana de Municipalistas (IUM). Estudios y Comentarios No.2. JULIO DÍAZ PALACIOS (Coordinador) MANUAL DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA AGENDA 21 DE LAS CIUDADES. Pág.31.

integrar, cohesionar y dar coherencia a los planes municipales y sectoriales.

De allí entonces que, consideremos que la iniciativa adelantada por la Alcaldía de Panamá, de propiciar la cooperación y colaboración entre Municipios; y, de ofrecer no sólo sus conocimientos técnicos sino también sus experiencias para de este modo trabajar en conjunto con dichas Municipalidades y mejorar así las condiciones sanitarias de los mismos mediante el adecuado manejo de los desechos sólidos, refleja que el plan municipal "una gran Ciudad", diseñado por la actual administración constituye un plan no solo trazado sino en proceso de desarrollo; ello pone de relieve una gestión municipal organizada y estructurada no solo como muestra de una gestión responsable y comprometida sino sobre todo porque trabaja para el bienestar y beneficio de la población.

En conclusión, el Alcalde Municipal del Distrito de Panamá está plenamente consciente de su responsabilidad de velar por la protección de la salud de los residentes de su jurisdicción pero también, del compromiso adquirido con la comunidad capitalina de mejorar su calidad de vida, pues, con los esfuerzos realizados evidencia su preocupación por la salud de sus congéneres y también su preocupación por el cuidado del medio ambiente y del ecosistema en general.

Finalmente, puntualizamos nuestro concepto de que el Alcalde actualmente está facultado por mandato expreso de la Ley para concertar y celebrar contratos y convenios en relación con los servicios de aseo urbano y domiciliario, sin que para ello tenga que solicitar la autorización del Consejo Municipal.

En cuanto a la consideración de que la firma de los contratos o convenios efectuados estén enmarcados dentro de criterios de actividades de interés público,

hemos de señalar que tal y como es concebido el "interés público", por juristas de la talla de Emilio Fernández Vázquez, según el cual éste es la **"actividad tan relevante, que el Estado la titulariza, incluyéndola entre los fines que debe perseguir necesariamente. Es el mismo interés colectivo colocado por el Estado entre sus propios intereses, asumiéndolos bajo un régimen de Derecho Público, exorbitante y derogatorio del derecho común. La finalidad de toda administración es el interés público, ya que el Estado no puede tener más que intereses públicos"**<sup>3</sup> Por consiguiente, puede afirmarse que la intención de lograr los convenios y contratos de cooperación entre municipios para así resolver los problemas de desechos sólidos y desperdicios de chatarra en general, sí atiende criterios de interés público toda vez que los problemas de desperdicios encuentran justificación en la medida que atentan contra la salud, convirtiéndose en necesidad acuciante para la población.

En estos términos dejo expuesta mi opinión en torno a las interrogantes formuladas, me suscribo, atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.

---

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Administrativo-Constitucional-Fiscal. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1981. Pág.437.