

C-No.321

Panamá, 24 de octubre de 2002.

Honorable Señor
ABRAHAM SÁNCHEZ A.
Alcalde Municipal del Distrito de Chitré
Provincia de Herrera.

Señor Alcalde:

Por mandato del artículo 217, numeral 5 de la Constitución Política, y el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, acuso recibo de su Nota s/n de 10 de octubre de 2002, por medio de la cual nos consulta sobre la disposición del vertedero Municipal de los Santos el cual se encuentra en tierras nacionales.

Lo que se consulta

La consulta que hace la Administración Municipal de Chitré, es respecto a *“si existe fundamento jurídico para que el Municipio de Chitré, pueda depositar la basura de ese Distrito, en el vertedero de Los Santos, ya que el vertedero Municipal de aquél, se encuentra en tierras nacionales”*.

Antecedentes

Según nos manifiesta en su misiva, el Municipio de Chitré está negociando con la empresa de Transporte Coronado S.A., para otorgarles la concesión administrativa de la recolección de la basura y sólo se utilizaría el vertedero municipal de Los Santos, como un centro de acopio y hasta tanto esto se dé, se estará llevando la basura hacia ese vertedero.

La razón fundamental de esta medida, es que la ubicación del vertedero del Distrito de Chitré está frente al Aeropuerto de la ciudad de Chitré, y por motivos de seguridad y de sus usuarios, se decidió su

clausura aunado al hecho del crecimiento de la población en el área del vertedero.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración

Como cuestión previa, consideramos oportuno, entrar a definir, en primer lugar lo atinente a los desechos sólidos y posteriormente, destacar el reciente problema que ha generado la basura en las diversas municipalidades y algunas estrategias plantearse sobre el problema del manejo de los desechos.

La “Environment Protection Agency (EPA) define textualmente el concepto así: “Se entiende como *residuo sólido* cualquier basura, desperdicio, lodo y otros materiales sólidos de desechos resultantes de las actividades industriales, comerciales y ***de la comunidad***. No incluye sólidos o materiales disueltos en las aguas de los canales de descarga de la irrigación, ni otros contaminantes comunes en el agua.”

La Organización del Consejo de Defensa de Energía (OCDE), define a los residuos como aquellas materias generadas en la actividad de producción y consumo que no alcanza en el contexto en que son producidos ningún valor económico, lo que puede deberse tanto a la falta de una tecnología adecuada para su aprovechamiento como a la inexistencia de un mercado para los productos recuperados.

En síntesis, puede definirse un *residuo* como todo resto o material resultante de un proceso de producción, transformación o utilización que resulte abandonado o que su poseedor o productor decida abandonar.¹

La problemática de los residuos urbanos

El crecimiento acelerado de las poblaciones y de las industrias han provocado grandes afectaciones al ambiente y la salud de las poblaciones, debido a la generación de basura que se produce por día y por lo hábitos de consumo, asociado al determinado nivel de renta o el éxodo de personas en determinadas fechas.

¹ OPS-ILPES –GUÍA PARA LA PREPARACIÓN, EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE PROYECTOS DE RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS. Chile, 1999. p. 5

Los efectos y consecuencias de la alteración del medio ambiente son más evidentes en los lugares destinados al depósito de los residuos, donde se afecta el paisaje, se profundiza la contaminación de los suelos, aire y aguas, siendo éste el sitio ideal para la instalación de focos de enfermedades que pueden afectar la salud de la población (epidemias etc.); la mala distribución y tratamiento de los residuos sin el más mínimo conocimiento del tema, genero limitaciones al correcto manejo de la basura (reducción, reutilización, reciclaje).²

Para los efectos del caso expuesto, por el Municipio de Chitré, se presentan dos situaciones de alto riesgo y gravedad, el primero es la salubridad, y el segundo es el efecto, que la basura está causando al aeropuerto de la ciudad de Chitré, debido a la llegada de alimañas y animales que sobrevuelan el lugar los cuales a juicio de la Dirección de Aeronáutica Civil puede ocasionar un accidente de gravedad a los pasajeros que utilizan dicho medio de transporte.

En los últimos años, en Panamá se ha venido observando el problema de la basura con mayor énfasis en las municipalidades, la cuales se están enfrentando a este fenómeno sin una respuesta eficaz y oportuna, precisamente por la carencia de políticas interadministrativas o colaborativas entre las distintas instituciones, a los problemas de control político, a la falta de docencia a la comunidad y de mecanismos de respuesta tales como: la mediación, negociación, entre otras, para la solución del problema.

La Administración Municipal está llamada a velar por el progreso de las comunidades pero sobre todo el Alcalde como el Gobernador tienen el deber de cuidar, respectivamente, del aseo de las poblaciones dentro del territorio bajo su mando, y para este fin dictarán las providencias conducentes que estén en sus facultades, y deben proponer ante los Consejos Municipales los acuerdos y medidas que concurran a este mismo fin. (Artículo 1481 del Código Administrativo)

El artículo 105 y 106 de la Constitución Política sobre el efecto, señala lo siguiente:

² BERTOLINO, Ricardo “Plan de Utilización Productiva de Residuos Sólidos Domiciliarios. Consultor Ambiental. Fundación del Sur.

“Artículo 105. Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derechos a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social.”

“Artículo 106. En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación.

...

Combatir las enfermedades transmisibles mediante el saneamiento ambiental, el desarrollo de la disponibilidad de agua potable y adoptar las medidas de inmunización, profilaxis y tratamiento, proporcionadas colectivamente o individualmente, a toda la población.

Sobre el particular, es evidente que el Estado es y debe ser, el principal gestor del bien común, de allí que como garante de la salud pública, es su deber velar por la prestación de eficaces servicios públicos, siendo el servicio de aseo urbano y domiciliario de las poblaciones obligatorio, a criterio de la doctrina, pues aquí se involucra la salud pública. Por consiguiente, el Estado a través de sus instituciones, ya sea Ministerio de Salud, ANAM, Municipios etc. debe, en virtud del principio de coordinación y colaboración contenido en el artículo 2 de la Carta Política, trabajar en armónica colaboración con las municipalidades.

Según Carl R. Bartone en su artículo “Estrategias para mejorar los servicios municipales de residuos sólidos: Lecciones de una Década de Préstamos del Banco Mundial” planteó varios puntos estratégicos a considerar:

- a. Planificación estratégica de servicios
- b. Mejores arreglos institucionales

- c. Mayor eficiencia en la gestión y el financiamiento del servicio
- d. Mejor protección ambiental
- e. Mayor calidad de vida.

Este despacho considera que los municipios deben diagnosticar previamente el punto vulnerable del servicio en las comunidades, este es un elemento estratégico; otro es ver las experiencias de otros municipios en el tema y conocer directamente sus realidades sociales, económicas, culturales etc.

La colaboración interinstitucional, debe comprometer los sectores involucrados como por ejemplo Ministerio de Salud el cual debe estudiar y resolver el problema nacional en materia de salud, que esta afectando la salubridad de las poblaciones, así como la Autoridad del Medio Ambiente, Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, representantes de la comunidad, Ministerio de Economía y Finanzas, Contraloría General de la República y funcionarios de las municipalidades, Presidente del Consejo Municipal, Alcalde entre otros.

La mayor eficiencia en la gestión y financiamiento implica que las Municipalidades conozcan los procesos de generación, recolección, transporte, tratamiento disposición final y comercialización.

La protección al medio ambiente, debe estar vinculado con las descripciones y análisis de algunos aspectos del medio ambiente físico, biológico y social que podría ser afectado por un proyecto que pretenda implementar el municipio. Estos estudios se realizan por parte de ANAM, de allí la importancia, de los convenios interinstitucionales porque a través de estos se da la asesoría respectiva a las municipalidades sobre el tema y sobre la vulnerabilidad y fortaleza de los proyectos a implantar, pues no se debe perder de vista que existen impactos positivos que son aquellos impactos aceptados como convenientes, tanto en su magnitud (porque mejoran objetivamente la calidad ambiental, definida científicamente); como por su importancia (de acuerdo al valor subjetivo que la comunidad le pueda dar al mismo) e impactos negativos que son aquellos que se traducen en baja calidad ambiental, es decir pérdidas

de recursos naturales, biodiversidad, degradación estética del paisaje, por procesos de contaminación etc.³

Volviendo al tema objeto de la consulta, podemos decir que no existe fundamento legal concretamente para que el Municipio de Chitré deposite la basura en el vertedero del Municipio de Los Santos. Lo que si es factible, es lo que plantea el artículo 17 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la ley 52 de 12 de diciembre de 1984, que señala que los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva en el cumplimiento de ciertas funciones taxativamente enumeradas, entre las que está lo dispuestos en el numeral 4, que a la letra dice: ***“Promover la celebración de contratos con entidades públicas o privadas, para la creación de empresas municipales o mixta, cuya finalidad sea la explotación de bienes y servicios.”*** A la par de esta atribución, está la contenida en el numeral 11 del mismo artículo que dice: ***“Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios municipales y lo relativo a la construcción y ejecución de obras públicas municipales.”***

De acuerdo, a las normas citadas, el Municipio de Chitré puede crear una empresa pública o mixta es decir con otras municipalidades o asociaciones publicas o privadas como podría ser el Municipio de Los Santos, a efectos de prestar un servicio público de calidad en el tema del manejo integral de la basura. No obstante, mientras esto no se negocie, el Municipio de Chitré, no puede proceder sólo por que se trate de tierras nacionales, ya que debe existir un acuerdo entre municipalidades sobre el acopio de la basura en el vertedero del Municipio de Los Santos.

Como puede observarse, el tópico de la competencia que tienen los Consejos Municipales de forma privativa se genera dentro de su circunscripción territorial y no fuera de esta, por lo que es recomendable que el señor Alcalde, en conjunto con el Consejo llevo a cabo una reunión con el objetivo de nombrar una comisión que inicie conversaciones con las autoridades municipales del Distrito de Los Santos, toda vez, que independientemente de que se aleguen que son tierras nacionales donde está ubicado el vertedero de Los Santos es

³ Op cit.pág. 47

importante conocer en que status se adquirió este espacio territorial y si el Municipio de Los Santos esta realizando algún tipo de acción o tratamiento sobre el vertedero. En conclusión, recomendamos las siguientes acciones:

1. Seguir la experiencia de las municipalidades de Santiago y Atalaya los cuales hicieron un relleno sanitario mancomunado por medio de la figura de la **asociación intermunicipal** contenida en el artículo 142 de la Ley 106 de 1973, la cual señala que también podrán asociarse dos o más municipalidades para el establecimiento de Servicios Públicos Comunes, o la explotación de bienes o servicios mediante empresas intermunicipales o mixta.
2. Un proyecto de relleno sanitario se formaliza a través de un convenio entre municipios que buscan resolver un problema común reduciendo costos y capacitando el personal.
3. En el caso de Santiago y Atalaya se tomaron en cuenta tres componentes:
 - Un centro de acopio para la recuperación, clasificación y almacenaje de material reciclable y reutilizable.
 - Una planta de compostaje para la producción de abono orgánico.
 - Un relleno sanitario para depositar los desechos sólidos que no han sido recuperados.
 - En la administración de la planta se prevé la participación de empresas privadas con socios locales de Santiago y Atalaya y la operación estará en manos de una Microempresas.⁴

Lo anterior puede ser un modelo que sirve de referente, para dar, no sólo una solución a corto plazo ya que tenemos entendido, por parte del Municipio de Los Santos, que el vertedero actual, tiene un término de vida útil de pocos años, toda vez que existe una comunidad cercana que quizás con los años tenga un crecimiento horizontal acelerado hacia el área del vertedero.

⁴ **RODRÍGUEZ, Maribel.** "El Programa de manejo Integral de los Desechos Sólidos en las Municipalidades de Santiago y Atalaya, Provincia de Veraguas, República de Panamá". Avances en la gestión de residuos sólidos de ciudades de América Latina y el Caribe: memorias del seminario de capitalización de experiencias.

Es imprescindible que ambas municipalidades lleguen a un acuerdo sobre el efecto, ya que están siendo afectadas por la misma problemática, por ello se recomienda para resolver este asunto de forma inmediata, conformar una comisión para dialogar y concertar la posibilidad de depositar los residuos en el Vertedero de Los Santos, como respuesta en materia de salubridad a los habitantes del municipio de Chitré y Los Santos.

Se sugiere, que en esta comisión participen miembros del Ministerio de Salud, Ministerio de Economía y Finanzas y ANAM, para que se haga un diagnóstico de las condiciones actuales en que se encuentra el presente vertedero de Los Santos y promover un comisión interinstitucional con todas las autoridades involucradas para la creación de una mancomunidad o asociación intermunicipal, la cual deberá asesorar a ambos municipios para el desarrollo y el manejo integral de los desechos sólidos.

Esta Comisión debe coordinar conjuntamente con las autoridades todo lo atinente a la integración de las disposiciones relacionadas con el proceso en materia de los servicios de recolección, transporte, tratamiento y disposición final.

De igual manera, se recomienda se realice un estudio de impacto ambiental y de los puntos geográficos de la posible reubicación del relleno, tomando en cuenta los años útiles de vida del actual vertedero, el crecimiento de la población, la distancia y producción de la basura.

Por último es importante, que las municipalidades elaboren los mecanismos de docencia a la comunidad, sobre el tema de la basura a fin de que estos no lo consideren como un problema añadido sino más bien, un trabajo conjunto que busca resolver a corto, mediano y largo plazo la situación existente que hoy por hoy esta afectando a los Municipios de Chitré y Los Santos. Por lo expuesto se exhorta al Municipio de Chitré a coordinar y dialogar con el Municipio de Los Santos para encontrar conjuntamente con las demás autoridades una solución inmediata a la presente situación.

Con la pretensión de haber coadyuvado en su solicitud, me suscribo de usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.