



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de enero de 2023.
C-SAM-04-23

Doctor
Ernesto Cedeño
Estudio Jurídico Cedeño
E. S. D.

Ref.: Ampliación a solicitud de Certificaciones de vigencia de normas legales

Doctor Cedeño:

Hago referencia al correo electrónico de fecha 12 de enero de 2023, desde la dirección: abogado@ernestocedeno.com al correo rvaldes@procuraduria-admon.gob.pa, en la que nos solicita remitarnos la consulta C-62-15, de la cual nos manifiesta no corresponde con el tema presentado en la petición administrativa de 4 de enero de 2023, sobre la certificación de, cito: *“la vigencia de normas legales del país, que permiten el cobro por el uso de los ríos y las playas, mediando un cobro por limpieza o por cualquier otro concepto, así como el horario para acceder al uso de los mismo.”*

Sobre el particular, es propicio aclarar que la consulta C-62-15 de 14 de junio de 2015, guarda relación con la función que tiene la Procuraduría de la Administración **de certificación de vigencia de las normas legales**, la cual se sustenta en el artículo 6 (numeral 9) 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”*, sobre la base de *“Organizar, con los instrumentos tecnológicos necesarios, las tareas a que se refiere el numeral anterior; y expedir las certificaciones de la vigencia de las normas legales del país”*.

Asimismo, la referida consulta destaca en su parte medular que las normas legales son las leyes formales aprobadas por la Asamblea Nacional, los Decretos Leyes dictados por el Órgano Ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias y los Decretos de Gabinete a los cuales se les haya reconocido valor de ley. Veamos:

“...

De conformidad con lo expuesto, en el numeral 2 del artículo 3 de la Resolución DS-22-14 de 2014, debe entenderse por “normas legales” **las leyes formales aprobadas por la Asamblea Nacional, los Decretos Leyes dictados por el Órgano Ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias y los Decretos de Gabinete, a los cuales se les haya reconocido valor de ley**. Se observa que la facultad de la Procuraduría de la Administración en virtud de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 6 de la

Ley 38 de 2000, se limita a las leyes formales y a ciertos actos administrativos a los cuales se la ha conferido valor de ley formal, es decir, que solo tienen por encima la Constitución Política como ley suprema.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia del 11 de septiembre de 1998 se refiere al tema de leyes formales, en los siguientes términos:

“(...)

Es importante precisar que la ley formal es definida por la moderna teoría, como aquella que ha sido dictada por el poder legislativo conforme a los procedimientos previamente establecidos. En nuestro caso de acuerdo al marco establecido en el Título V, Capítulo II de la Constitución Nacional al cual nos referimos al párrafo anterior.

...”

En relación a lo anterior, queda claro, entonces, que dentro de la función de la Procuraduría de la Administración está la de certificar la vigencia de normas legales que se le ha conferido valor de ley formal.¹ En Sentencia de 12 de noviembre de 2014, el Pleno de Corte Suprema de Justicia, tuvo a bien indicar, lo siguiente y cito: “...*La Procuraduría de la Administración podrá expedir las certificaciones respecto a la vigencia de **leyes nacionales**, entendiéndose expedir, según el diccionario de la Lengua Española como “despachar, extender por escrito con las formalidades acostumbradas”*.”² (Destacado nuestro.)

Tal como le comentamos, en la Nota SAM-04-23 de 10 de enero de 2023, a manera de orientación respecto a la materia de normativas que permiten el cobro por acceso a ríos y playas, así como el horario para su ingreso, observamos que existen un conjunto de regulaciones establecidas en decretos ejecutivos, resoluciones de gobernación de provincias, acuerdos y decretos municipales, (con carácter reglamentario); entre ellas, se encuentra el Decreto Ejecutivo No. 830 de 31 de diciembre de 2009 “*Por medio del cual se reglamentan las actividades de excursiones a paseos a playas, ríos y balnearios en todo el territorio de la República de Panamá*” (vigente)³. En el señalado decreto ejecutivo, se responsabiliza a las alcaldías de destino del paseo o excursión autorizar los permisos. También en el artículo tercero de la Resolución No. 001-2023 de 5 de enero de 2023, expedida por la Gobernación de la Provincia de Panamá Oeste, “*Que deja sin efecto la Resolución No. 035-2022 del 28 de diciembre de 2022 y se dictan otras disposiciones*”⁴, establece un horario de lunes a domingo de 6:00 am a 5:30 pm para el acceso y uso de las playas, ríos, lagos, balnearios de uso público dentro de esa provincia.

¹ Sentencia de 12 de noviembre de 2014.

² Cfr. Resolución 131-01 de 20 de diciembre 2001, que dicta el Manual de Procedimiento para la Certificación de Leyes, reformada por la Resolución N° DS/22-14 de 12 de febrero de 2014 y la Resolución N°DS-SA-DAL-003-2019 de 26 de febrero de 2019

³ Publicado en la Gaceta Oficial No. 26438-B.

⁴ Publicado en la Gaceta Oficial No. 29696.

En cuanto a la facultad que tienen los Concejos Municipales de regular la vida jurídica por medio de acuerdos municipales dentro del distrito⁵, estos podrán aprobar disposiciones relativas a sus competencias en la materia, en cuyo caso, podrían dar fe del acto aprobado de conformidad con el artículo 833 del Código Administrativo. Entre algunas regulaciones podemos mencionar, el Acuerdo Municipal N°05 de 11 de febrero 2020, aprobada por el Municipio de Arraijan, *“Por el cual se establece una contribución para la limpieza, mejoramiento y embellecimiento de las playas, ríos y balnearios en el Distrito de Arraiján”*⁶, Acuerdo No. 69 de 14 de diciembre de 2015, aprobado por el Concejo de Taboga *“Por el cual el Concejo Municipal de Taboga autoriza al Alcalde del Distrito de Taboga, a través del Régimen Impositivo, al cobro del impuesto a los turistas que lleguen a la Isla de Taboga”*⁷, Acuerdo No. 11 de 21 de octubre de 1999 *“Por el cual se crea el cobro de Estacionamiento en las Playas, Ríos y otros lugares de interés turístico, dentro del Distrito de Chame y se autoriza a las Juntas Comunales respectivas a el cobro y utilizar el producto del mismo en el mantenimiento, limpieza y mejora de dichos lugares y comunidades”*⁸.

Sobre el tema en particular, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se pronunció al respecto en un fallo de inconstitucionalidad de 20 de marzo de 1997, y exponiendo lo siguiente:

“... ”

Cabe agregar que la facultad municipal para establecer tasa por aseo, recolección de basura y mantenimiento de playa está fundamentada en lo dispuesto por los artículos 17 (ordinal 8), 72 (ordinal 5) y 77 (ordinal 19) de la Ley 106 de 1973, tal como sostuvo la Sala Tercera de esta Superioridad en el fallo de 30 de octubre de 1996, al expresar:

‘Con relación al Código 1. 2. 1. 4. 02 (literal e), del acuerdo impugnado, que establece la tasa por Aseo, recolección de basura y mantenimiento de playas, para todo turista nacional o extranjero que visite la Isla de Taboga, la Sala estima que el mismo no infringe disposición legal alguna. En efecto, tal disposición no contraviene las normas relativas a las facultades que tienen los Consejos Municipales para establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas para atender los gastos de la Administración, servicios de mantenimiento, aseo de playas e inversiones municipales, de conformidad con el artículo 17 (ordinal 8), 72 (ordinal 5) y 77 (ordinal 19), todos de la Ley 106 de 1973.

En abono a lo expresado, y como bien lo indicara el Pleno de esta Sala, en Auto de 27 de marzo de 1996, al resolver sobre la Suspensión Provisional del acto impugnado, actualmente en la Calzada de Amador en el Distrito Capital, se cobra un gravamen similar. Por tanto, debe considerarse que dicha disposición no viola el ordenamiento legal vigente.’

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que se ha producido

⁵ Cfr. Artículo 14 de la Ley 106 de 1973

⁶ Publicado en Gaceta Oficial No. 28973-A.

⁷ Publicado en la Gaceta 27945-B.

⁸ Publicado en la Gaceta 24,068.

SUSTRACCIÓN DE MATERIA en cuanto a los códigos 1. 1. 2. 5 93, 1. 1. 2. 5 94 y 1. 1. 2. 5 99; que ES INCONSTITUCIONAL el Código 1. 1. 2. 5 10; y, que **NO ES INCONSTITUCIONAL el Código 1. 2. 1. 4 02** todos del artículo 2 del Acuerdo Municipal N° 9 de 10 de octubre de 1995, dictado por el Municipio de Taboga.”

(El destacado es nuestro).

Adicional a ello, nos permitimos adjuntar copia de la Consulta C-23 de 26 de febrero de 2004, relacionada con el cobro y el uso de los ríos, balnearios y playas, para mayor ilustración.

De esta manera, esperamos haber dado respuesta a su solicitud, en los términos contenidos en la Ley 38 de 2000.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Adjunto copias de las consultas C-62-15 de 14 de junio de 2015 y C-23 de 26 de febrero de 2004.

RGM/av/cd
Exp-CON-02-23