



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de junio de 2019
C-061-19

Ingeniero
Juan Felipe De La Iglesia
Director Ejecutivo
Instituto de Acueductos y
Alcantarillados Nacionales (IDAAN)
E. S. D.

Ref.: Aplicación del monto de soluciones habitacionales de interés social para efectos del traspaso de las infraestructuras sanitarias al IDAAN.

Damos respuesta a su Nota N° 1555-DE de 27 de mayo de 2019, recibida en esta Procuraduría el 3 de junio de 2019, mediante la cual recurre a este Despacho formulando la consulta sobre la aplicación del monto de soluciones habitacionales de interés social establecido en el artículo 52 de la Ley N° 77 de 28 de diciembre de 2001, para efectos del traspaso de las infraestructuras sanitarias al IDAAN.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad concedida a este Despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicar lo siguiente:

I. Sobre lo consultado.

Apreciamos que la consulta busca nuestro pronunciamiento respecto al alcance del artículo 52 de la Ley N° 77 de 28 de diciembre de 2001, en cuanto a la consideración del valor de las viviendas o soluciones habitacionales de interés social; y en relación a la siguiente interrogante:

1. Para los efectos del traspaso de las infraestructuras sanitarias al IDAAN por parte de las promotoras de proyectos urbanísticos o instituciones del Estado, se debe considerar el valor de las soluciones habitacionales de interés social establecido en el Decreto Ejecutivo N° 155 de 24 de julio de 2018, o el valor de la vivienda de interés social establecido en el artículo 52 de la Ley N° 77 de 28 de diciembre de 2001.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración

En relación a la primera interrogante planteada, esta Procuraduría es de la opinión que el artículo 52 de la Ley N° 77 de 28 de diciembre de 2001 obliga al IDAAN a recibir, **operar** y mantener en óptimas condiciones todas las plantas de tratamiento de aguas residuales entregadas, que construyan los promotores de vivienda de interés social, estableciendo un máximo de quince mil balboas (B/. 15,000.00), y pone en manos del Órgano Ejecutivo su reglamentación, siendo ésta llevada a cabo por el Ministerio de Salud a través del Decreto Ejecutivo N° 268 de 6 de junio de 2008, como fuera publicado en Gaceta Oficial N° 26068 de 24 de junio de 2008. Por tanto, el Ministerio de Salud, al emitir la reglamentación de los artículos 41 y 52 de la Ley N° 77 de 2001, hace consideración del monto de quince mil balboas (B/. 15,000.00) en cuanto los costos del valor total del servicio que se genera por la operación de las plantas de tratamiento de las aguas residuales de viviendas de interés social, para lo relativo al subsidio que se gestiona dentro del Presupuesto de la Nación.

En consecuencia, el valor de quince mil balboas (B/. 15,000.00) no refiere al valor de la solución habitacional o la vivienda de interés social, cuya determinación corresponde al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y actualmente se rige por el Decreto Ejecutivo N° 10 de 15 de enero de 2019, como fuera modificado por el Decreto Ejecutivo N° 50 de 31 de mayo de 2019; sino corresponde a los costos del valor total del servicio que se genera por la operación de las plantas de tratamiento de las aguas residuales de viviendas de interés social, de conformidad al Decreto Ejecutivo N° 268 de 6 de junio de 2008.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a dicha conclusión.

III. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.

La Ley N° 77 de 28 de diciembre de 2001, que reorganiza y moderniza el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y dicta otras disposiciones, como fuera publicada en Gaceta Oficial N° 24461-A de 31 de diciembre de 2001, atribuye a dicha institución, dentro de su ámbito de competencia, el objetivo de mantener los sistemas de acueducto y alcantarillado sanitario. De esta forma, el artículo 46 de esta Ley estipula que el IDAAN tiene la responsabilidad de garantizar a sus usuarios la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario en forma continua, eficiente y segura.

En virtud de lo anterior, la Ley N° 77 de 2001 crea obligaciones para el IDAAN, los promotores de proyectos urbanísticos y las instituciones del Estado que desarrollen o promuevan tales proyectos, contenidas en los artículos 41 y 52, que son del tenor siguiente:

“Artículo 41. Los promotores de proyectos urbanísticos y las instituciones del Estado que desarrollen o promuevan este tipo de proyectos, están en la obligación de traspasar sus sistemas al IDAAN, a título gratuito, en un plazo no mayor de trescientos sesenta y cinco días, contado a partir de la terminación del proyecto. El IDAAN verificará que las urbanizaciones que se construyan y cuya infraestructura se le traspase, cuenten con sistemas ajustados a las normas vigentes y estén en perfectas condiciones para el servicio.

...

Se exceptúan de esta disposición los prestadores de hecho y quienes decidan continuar con la prestación.

El presente artículo será reglamentado.” (El resaltado y subrayado es del Despacho)

“Artículo 52. El IDAAN se obliga a recibir, operar y mantener en óptimas condiciones todas las plantas de tratamiento de aguas residuales entregadas, que construyan los promotores de **vivienda de interés social** hasta un máximo, de **quince mil balboas (B/. 15,000.00)**, **según lo determine el Órgano Ejecutivo, mediante la reglamentación.**” (El resaltado y subrayado es del Despacho)

Así, llevando a cabo un análisis de los artículos *ut supra*, podemos extrapolar ciertos elementos de importancia con lo consultado, a saber: el primero, y quizá el más importante dada su relación con la consulta formulada, es la facultad de reglamentación que tiene el Órgano Ejecutivo respecto a ambos artículos; el segundo, que el artículo 41 refiere a los promotores de proyectos urbanísticos y las instituciones del Estado que desarrollen o promuevan este tipo de proyectos, al obligarlos a traspasar sus sistemas (de agua y alcantarillado como señala el artículo 40 de la Ley N° 77 de 2001) al IDAAN, a título gratuito, en tanto que el artículo 52 refiere a las construcciones realizadas por promotores de vivienda de interés social; y el tercero, que se fija un máximo de quince mil balboas (B/. 15,000.00), correspondiendo al Ejecutivo reglamentar al respecto, determinando el alcance de tal monto y si su aplicabilidad corresponde a la obligación de operar y mantener que señala el artículo 52.

De esta forma, el Ministerio de Salud profiere el Decreto Ejecutivo N° 268 de 6 de junio de 2008¹, que reglamenta el traspaso de los sistemas o plantas de tratamiento de las aguas residuales, de conformidad a los artículos 41 y 52 de la Ley N° 77 de 28 de diciembre de 2001, que reorganiza y moderniza el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y se dictan otras disposiciones; siendo éste el cuerpo reglamentario a que refieren los artículos 41 y 52 de la Ley N° 77 de 2001, y a cuyo análisis nos encaminamos.

¹ Publicado en Gaceta Oficial N° 26068 de 24 de junio de 2008.

El precitado Decreto Ejecutivo N° 268 de 2008, en su artículo 1, enuncia su propósito de reglamentar el traspaso de los sistemas o plantas de tratamiento de las aguas residuales, de conformidad con lo establecido en los artículos 41 y 52 de la Ley 77 de 28 de diciembre de 2001; desarrollando, en su artículo 2, los objetivos fundamentales que son:

1. Establecer los requisitos que deben cumplir los promotores para el traspaso al Instituto de Alcantarillado y Acueductos Nacionales, de los sistemas o de las plantas de tratamiento de aguas residuales.
2. Procurar una administración eficiente y eficaz de los sistemas de alcantarillados y de tratamiento de las aguas residuales, a través de lo cual se minimicen los impactos negativos al ambiente y a la comunidad.

Es en los artículos 4 y 5 de este Decreto Ejecutivo donde se señalan quiénes están en la obligación de traspasar al IDAAN sus plantas de tratamiento de aguas residuales, estableciendo los términos y condiciones para ello, siendo del texto siguiente:

“Artículo 4. **Los promotores y las Instituciones del Estado que desarrollen y promuevan proyectos urbanísticos**, están en la obligación de traspasar al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales sus plantas de tratamiento de aguas residuales, en los siguientes términos y condiciones:

1....”

“Artículo 5. Para el traspaso de estos sistemas o plantas de tratamiento de aguas residuales al IDAAN, **los promotores públicos o privados** deberán cumplir con los requisitos dispuestos en los artículos 4 y 5 del presente Decreto, además de cumplir con el trámite que se establece a continuación:

1. **El promotor** deberá comunicar por escrito al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, la conclusión del proyecto habitacional que involucró la construcción de la planta, o de la fase del proyecto cubierto por una planta, en el caso de que el proyecto contemple varias plantas de tratamiento de aguas residuales.

2. ...” (El resaltado es del Despacho)

Conforme a lo anterior, el traspaso de los sistemas o plantas de tratamiento de aguas residuales al IDAAN no queda supeditado al monto de la vivienda o si el proyecto urbanístico de vivienda es de interés social. La clasificación en la que juega un rol el monto de quince mil balboas (B/. 15,000.00) consultado viene a darse en el artículo transitorio del Decreto Ejecutivo N° 268 de 2008, que señala lo siguiente:

“Artículo Transitorio: Mientras no sea aprobada la implementación de la tarifa asociada a la prestación del servicio de alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales, de conformidad con lo previsto en el Artículo 44 de la Ley 77 de 2001, el Órgano Ejecutivo asignará los fondos requeridos del presupuesto de la Nación, como subsidio por cada periodo fiscal, para cubrir los costos para el pago al IDAAN del valor del total del servicio que se generará por la operación de las plantas de tratamiento de las aguas residuales de viviendas de interés social hasta por un máximo de quince mil balboas (B/.15,000.00), que serán traspasadas a la Institución de conformidad a la Ley y al presente Decreto.” (El resaltado y subrayado es del Despacho)

Observando el contenido de esta norma, compete al Órgano Ejecutivo la asignación de fondos en el Presupuesto de la Nación, a manera de subsidio, para cubrir los costos para el pago de servicio generado por la operación de las plantas de tratamiento de las aguas residuales de viviendas de interés social, siendo dicho monto operativo hasta por un máximo de quince mil balboas (B/.15,000.00).

En consecuencia, y luego del análisis de la normativa regulatoria proferida por el Ejecutivo, estimamos que el valor de quince mil balboas (B/. 15,000.00) que nos fuera consultado no refiere al valor de la solución habitacional o la vivienda de interés social; sino corresponde a los costos del valor total del servicio que se genera por la operación de las plantas de tratamiento de las aguas residuales de viviendas de interés social. Es importante destacar que la determinación y disposiciones en materia de soluciones habitacionales de interés social corresponde al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, por mantener la función de adoptar las medidas para facilitar la realización de programas masivos de soluciones habitacionales de interés social conferida en el numeral 3 del artículo 2 de la Ley N° 61 de 23 de octubre de 2009², y actualmente se rige por el Decreto Ejecutivo N° 10 de 15 de enero de 2019³, como fuera modificado por el Decreto Ejecutivo N° 50 de 31 de mayo de 2019⁴.

En conclusión, esta Procuraduría es de la opinión que el artículo 52 de la Ley N° 77 de 28 de diciembre de 2001 obliga al IDAAN a recibir, **operar** y mantener en óptimas condiciones todas las plantas de tratamiento de aguas residuales entregadas, que construyan los promotores de vivienda de interés social, estableciendo un máximo de quince mil

² Ley N° 61 de 23 de octubre de 2009, que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial. Publicada en Gaceta Oficial N° 26395 de 23 de octubre de 2009.

³ Decreto Ejecutivo N° 10 de 15 de enero de 2019, que regula el Fondo Solidario de Vivienda (FSV), y se dictan otras disposiciones en materia de zonificación y soluciones habitacionales de interés social. Publicado en Gaceta Oficial N° 28697-A de 18 de enero de 2019.

⁴ Decreto Ejecutivo N° 50 de 31 de mayo de 2019, que modifica los artículos 1, 28 y 32 del Decreto Ejecutivo N° 10 de 15 de enero de 2019, a través del cual se regula el Fondo Solidario de Vivienda (FSV), y se dictan otras disposiciones en materia de zonificación y soluciones habitacionales de interés social. Publicado en Gaceta Oficial N° 28787-B de 3 de junio de 2019.

balboas (B/. 15,000.00), y pone en manos del Órgano Ejecutivo su reglamentación, siendo ésta llevada a cabo por el Ministerio de Salud a través del Decreto Ejecutivo N° 268 de 6 de junio de 2008, como fuera publicado en Gaceta Oficial N° 26068 de 24 de junio de 2008. Por tanto, el Ministerio de Salud, al emitir la reglamentación de los artículos 41 y 52 de la Ley N° 77 de 2001, hace consideración del monto de quince mil balboas (B/. 15,000.00) en cuanto los costos del valor total del servicio que se genera por la operación de las plantas de tratamiento de las aguas residuales de viviendas de interés social, para lo relativo al subsidio que se gestiona dentro del Presupuesto de la Nación.

En consecuencia, el valor de quince mil balboas (B/. 15,000.00) no refiere al valor de la solución habitacional o la vivienda de interés social, cuya determinación corresponde al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y actualmente se rige por el Decreto Ejecutivo N° 10 de 15 de enero de 2019, como fuera modificado por el Decreto Ejecutivo N° 50 de 31 de mayo de 2019; sino corresponde a los costos del valor total del servicio que se genera por la operación de las plantas de tratamiento de las aguas residuales de viviendas de interés social, de conformidad al Decreto Ejecutivo N° 268 de 6 de junio de 2008.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mork

