

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1147

Panamá, 12 de noviembre de 2009

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

**Contestación
de la demanda**

El licenciado Rubén Elías Rodríguez Ávila, en representación de **Grupo Arwolf, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 1341/2007 de 12 de septiembre de 2007, emitida por el **Juzgado Administrativo de Aseo Zona - A de la Dirección Municipal de Aseo Urbano y Domiciliario del Municipio de Panamá**, sus actos confirmatorios y, que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia:

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera.

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No consta; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas y conceptos de las supuestas infracciones.

- a. El artículo 881 del Código Administrativo que establece que los autores y los cómplices son responsables policivamente de las faltas;
- b. El artículo 94 del acuerdo 205 de 23 de diciembre de 2002, por el cual se establece y reglamenta el Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario y se dictan otras disposiciones relativas al manejo de los desechos sólidos no peligrosos en el distrito de Panamá;
- c. El artículo primero del decreto 943 de 15 de octubre de 2001, por el cual se le asignan funciones a los jueces administrativos de Aseo y a los inspectores de la Dirección Municipal de Aseo Urbano y Domiciliario;
- d. El artículo 18 de la ley 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.

Los conceptos de violación de las normas supuestamente infringidas se encuentran sustentados en las fojas 54 a 56 del expediente judicial.

III. Antecedentes.

Conforme consta en autos, la demandante, Grupo Arwolf, S.A., es propietaria de la finca 5693, inscrita en el Registro Público en el rollo 13305, documento 3 de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá (Cfr. foja 46 del expediente judicial), ubicada en calle 14 y calle B, corregimiento de El Chorrillo, sobre la cual existía una edificación identificada con el número 13-49, según se desprende de la lectura de la resolución 14-91, emitida por la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda; misma que fue aportada en copia simple por la demandante, como se observa en las fojas 7 y 8 del expediente judicial.

Igualmente puede advertirse en el expediente, que el Juzgado Administrativo de Aseo Zona-A de la Dirección Municipal de Aseo Urbano y Domiciliario del municipio de Panamá, profirió la resolución 1341-2007 de 12 de septiembre de 2007, a través de la cual sancionó a Grupo Arwolf, S.A., con una multa de B/.2,000.00, por infringir lo dispuesto en los acuerdos 205 de 2002 y 30 de 2004, ambos emitidos por el Consejo Municipal de Panamá; así como los decretos 511 de 1998 y 943 de 2001 dictados por la alcaldía municipal de Panamá, todos relativos a medidas de aseo y ornato del distrito Capital. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

Este acto fue impugnado por el representante legal de la sociedad sancionada, mediante la presentación de un recurso de reconsideración ante la misma instancia y de apelación ante la Dirección de Legal y Justicia del municipio de

Panamá; instancias estas que, al expedir las resoluciones 565/2008 de 28 de octubre de 2008 y 294 S.J. de 16 de febrero de 2009, respectivamente, mantuvieron en todas sus partes la decisión primaria. (Cfr. fojas 2 a 5 y reverso del expediente judicial).

IV. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la institución demandada.

Según advierte este Despacho, el apoderado judicial de la parte demandante, Grupo Arwolf, S.A., solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada, así como sus actos confirmatorios y que, como producto de tal declaratoria, se ordene levantar cualquier medida cautelar o de registro que, por razón de la multa que le fuera impuesta, pudiese existir en contra de su representada y de la finca de su propiedad.

Este Despacho es de opinión que lo alegado por la parte actora en el respectivo concepto de infracción del artículo 881 del Código Administrativo, carece de asidero jurídico, toda vez que la norma invocada se refiere en forma genérica a la responsabilidad por autoría o complicidad en la comisión de las faltas policivas, lo que, de acuerdo al artículo 893 del mismo cuerpo normativo, conlleva la aplicación de una pena, que se impondrá por las contravenciones establecidas en el Libro Tercero de ese mismo código según lo señala el artículo 878 del citado cuerpo normativo.

De la lectura de los artículos 857 y 858 del Código Administrativo, se desprende que la policía administrativa se

divide en general y especial; que las disposiciones relativas a la primera pueden ser desarrolladas por la Asamblea General y el Presidente de la República; y que con respecto a la policía especial, sus disposiciones pueden ser desarrolladas por los consejos municipales, a través de acuerdos, y por los alcaldes, mediante reglamentos dictados para la ejecución de las leyes y los acuerdos, todo ello con sujeción a las bases que tal efecto prevea la Ley.

En apego a dicha normativa, las disposiciones relativas a las normas aseo urbano y domiciliario para el distrito de Panamá son desarrolladas por el Consejo Municipal a través de decretos y, por la Alcaldía de Panamá mediante la figura de acuerdos, por lo que puede advertirse que en el proceso administrativo bajo examen se controvierte un asunto de **policía especial** y no de policía general tal como lo señala la demandante.

En ese sentido, el decreto 670 de 1991, modificado por el decreto 144 de 2000, ambos emitidos por la Alcaldía del distrito de Panamá, disponen lo concerniente a los deberes, derechos y prohibiciones que, en materia de aseo, deben cumplir los propietarios de los inmuebles en ese distrito y, además, establecen la sanción pecuniaria a imponer a aquellos que lo infrinjan; lo que nos permite concluir que dicho decreto constituye la norma especial aplicable al proceso administrativo seguido en contra de Grupo Arwolf, S.A., y no el artículo 881 del Código Administrativo, por lo que no se ha configurado la infracción alegada por la actora.

Por otra parte, el apoderado judicial de la demandante señala como vulnerado el literal **a)** del artículo 94 del acuerdo 205 de 2002, emitido por **el Consejo Municipal de Panamá**, que indica que las infracciones cometidas por los clientes o usuarios de los servicios de aseo urbano y domiciliario que presta el municipio de Panamá, serán sancionadas por las autoridades municipales con multa de B/.50.00 a B/.5,000, valor que dependerá de la gravedad de la falta cometida.

En ese sentido la parte actora manifiesta que ella no es cliente ni usuaria del Municipio de Panamá, por lo que, al no tener esa condición, mal puede la administración municipal sancionarla con una multa.

Este Despacho observa que en las fojas 6, 7 y reverso del expediente judicial, reposa copia de la resolución 14-91 fechada 30 de octubre de 1991 expedida por el Ministerio de Vivienda, a través de la cual se le ordenó a los entonces propietarios de la finca 5693, antes descrita, la demolición de la edificación ruinoso existente sobre la misma, así como su acto confirmatorio visible a foja 8 del mismo infolio.

Aunado a lo anterior, destacamos el hecho que la sociedad Grupo Arwolf, S.A., persona jurídica susceptible de deberes y derechos en virtud de lo que expresan los artículos 64 (numeral 6) y 71 del Código Civil, y el artículo 19 de la ley 32 de 1927, sobre sociedades anónimas, no puede pretender evadir su responsabilidad como propietaria de un bien inmueble **ubicado en el distrito de Panamá**, que contenía una edificación sobre la cual recaía orden de demolición que,

aunque dictada previamente a que ella adquiriera la condición de titular del inmueble, no perdió vigencia ni era menos exigible en cuanto a su acatamiento por razón de tal circunstancia.

De allí que, en atención a lo dispuesto por la alcaldía del distrito de Panamá mediante el decreto 670 de 1991, que dicta medidas de aseo y ornato en ese distrito, que fue a su vez modificado por los decretos 2025 de 1995, 830 de 2000 y 1144 de 2000, le fuera impuesta a la sociedad demandante una multa acorde a la gravedad de la falta.

Dicha disposición municipal establece que todo propietario o administrador de vivienda, sea unifamiliar, multifamiliar, edificios de comercio o industrias, tiene la obligación de cooperar con el aseo de la ciudad, reduciendo al mínimo la producción de basura y mantener suficientes recipientes de depósito para los desperdicios que se produzcan; así también indica, según la modificación vigente, que las personas naturales o jurídicas que infrinjan dicho decreto, serán sancionadas por las autoridades correspondientes con multa de B/.10.00 a B/.5,000.00, según la gravedad de la falta.

Por otra parte, el apoderado judicial de la demandante alega que la decisión impugnada, fue proferida por una autoridad que carece de facultad para imponer multas, toda vez que el mismo ejerce "ilegalmente" sus funciones, ya que mediante el artículo primero del decreto 943 de 15 de octubre de 2001, que erróneamente la demandante identificó como 953, el alcalde del distrito de Panamá no tiene competencia para

facultar a los jueces administrativos de aseo para imponer multas a los infractores en materia de aseo, de tal suerte que, a su juicio, se ha conformado un vicio de nulidad al expedirse un acto por una autoridad sin competencia y/o facultad legal para ello.

Este Despacho considera oportuno destacar que los cargos de **jueces administrativos de aseo** fueron creados mediante el acuerdo 124 de 3 de julio de 2001 proferido por el Consejo Municipal de Panamá y publicado en la gaceta oficial 24497 de 22 de febrero de 2002, y en su artículo tercero establece lo siguiente:

“Los Jueces Administrativos de Aseo, cargos a los que hace referencia el artículo segundo del presente Acuerdo, tendrán como función la imposición de las multas que deben recaudarse en concepto de las infracciones que se cometan contra lo establecido en la Ley 41 de 1999. La reglamentación correspondiente será expedida por el señor Alcalde.” (El resaltado es nuestro).

De lo anterior colegimos que los cargos de los jueces administrativos de aseo fueron **creados** mediante un acuerdo emitido por la autoridad competente, el consejo municipal de Panamá; por lo que, en cumplimiento de lo que el propio acuerdo dispone, y de lo que indica el numeral 11 del artículo 45 de la ley 106 de 1973, **los alcaldes tienen la atribución de dictar decretos en desarrollo de los acuerdos municipales y en los asuntos relativos a su competencia;** de allí que la máxima autoridad administrativa del municipio de Panamá emitió el decreto 943 de 2001, a fin de asignarle funciones a dichos cargos de justicia administrativa de aseo.

De lo anterior podemos concluir que las normas municipales citadas, tanto la que crea el cargo de los jueces de aseo para el distrito de Panamá, como aquella que le asigna sus funciones, fueron emitidas por las autoridades competentes, por lo que los cargos de ilegalidad esbozados en este sentido carecen de todo asidero jurídico.

En otro orden de ideas, el apoderado judicial de la demandante alega la supuesta infracción por omisión del artículo 18 de la ley 41 de 1999, disposición legal que aquél omitió transcribir en su totalidad, por lo que para una mejor comprensión de la misma, procedemos a reproducirla íntegramente:

“Artículo 18. El director municipal de Aseo Urbano y Domiciliario está facultado para imponer multas, conforme lo dispongan los reglamentos, que serán expedidos por el alcalde del municipio respectivo.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, las autoridades competentes podrán imponer a los infractores, además, las sanciones correspondientes señaladas en sus respectivas leyes o reglamentos.” (El resaltado es nuestro).

Al confrontar la norma legal antes citada con el acto impugnado, advertimos que no guardan relación alguna por lo que consideramos no se ha configurado la infracción expresada por el actor y la misma debe ser desestimada.

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, declarar que **NO ES ILEGAL** la resolución 1341/2007 de 12 de septiembre de 2007, emitida por el **Juzgado Administrativo de Aseo Zona - A**

de la Dirección Municipal de Aseo Urbano y Domiciliario del Municipio de Panamá, ni sus actos confirmatorios y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la demandante.

V. Derecho: Se niega el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General