

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1227

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 1 de diciembre de 2009

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

Acción de inconstitucionalidad presentada por el **licenciado Edgar Iván Herrera**, contra el **artículo 18 de la ley 41 de 27 de agosto de 1999**, mediante 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.

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte
Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Norma acusada de inconstitucional.

El accionante solicita que se declare inconstitucional el artículo 18 de la ley 41 de 27 de agosto de 1999, cuyo texto es el siguiente:

“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."

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y los correspondientes conceptos de las supuestas infracciones.

A. El accionante manifiesta que el artículo 18 de la ley 41 de 1999 transgrede el artículo 31 de la Constitución Política de la República que dispone que sólo serán penados los hechos declarados punibles por ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado. (Cfr. fojas 2 a 4 del expediente judicial).

B. Por otra parte, el recurrente señala que la norma acusada ha infringido el artículo 32 del Texto Constitucional, el cual contiene la garantía del debido proceso legal. (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El accionante constitucional indica que el artículo 18 de la ley 41 de 1999 infringe los artículos 31 y 32 del Texto Fundamental, ya que, según su criterio, los delitos, las faltas y las sanciones correspondientes deben establecerse mediante una ley formal expedida por el Órgano Legislativo; sin embargo, la disposición legal acusada faculta al director municipal de Aseo Urbano y Domiciliario para imponer multas según lo señalado en los reglamentos expedidos por el alcalde del municipio respectivo.

Dentro del contexto de tales argumentos, este Despacho estima pertinente señalar que el artículo 242 de la Constitución Política de la República faculta a los Consejos

Municipales para expedir acuerdos que tienen fuerza de ley dentro del respectivo municipio; el numeral 5 del artículo 243 de ese mismo cuerpo normativo faculta al alcalde para ejercer las otras atribuciones que le asigne la Ley; entre ellas, la establecida en el numeral 11 del artículo 45 de la ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 21 la ley 52 de 12 de diciembre de 1984, el cual es claro al señalar que los alcaldes se encuentran facultados para dictar decretos en desarrollo de los acuerdos municipales y en los asuntos relativos a su competencia.

Con fundamento en tales disposiciones, se dictó 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", cuyo artículo 18 establece que 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. (Cfr. gaceta oficial núm. 23,875 de 30 de agosto de 1999).

De lo anterior se desprende con claridad, que el alcalde está debidamente fundamentado en las citadas disposiciones constitucionales y legales para dictar las reglamentaciones que sean necesarias para desarrollar los acuerdos que adopte el consejo municipal, en este caso, específicamente para reglamentar las sanciones aplicables a los infractores de las disposiciones relativas al aseo urbano y domiciliario, lo que

evidencia que no se ha infringido el artículo 31 del Texto Constitucional.

Por otra parte, no podemos dejar de destacar en este análisis que el accionante también ha indicado que el artículo 18 de la ley 41 de 1999 ha infringido el derecho fundamental que tiene toda persona a ser juzgada conforme a los trámites legales, criterio que a juicio de este Despacho resulta carente de todo sustento, puesto que tal como se desprende de la lectura de la norma acusada de inconstitucional, en ésta se faculta al director municipal de Aseo Urbano y Domiciliario para imponer las multas establecidas en los reglamentos expedidos por el alcalde del municipio respectivo; por lo que le corresponderá a este último funcionario dictar un procedimiento acorde con el mencionado principio, propio de la garantía constitucional del debido proceso legal, de manera que se incluya el derecho a la formulación de descargos en la audiencia oral (derecho a ser oído), derecho a la aportación de pruebas, así como también la facultad de hacer uso de los recursos administrativos de reconsideración y de apelación.

En relación con este cargo de infracción, debemos llamar la atención del Tribunal sobre el hecho que el accionante no ha demostrado de qué manera el artículo 18 de la ley 41 de 1999, acusado de inconstitucional, lesiona el artículo 32 de la Constitución Política de la República, puesto que, como hemos manifestado, dicha disposición legal establece taxativamente las condiciones para que se surta el procedimiento administrativo que deberá observarse en el caso

del juzgamiento de las infracciones a la normativa de aseo, en el que deberá contemplarse de manera plena aquellas garantías que prevé la disposición constitucional que se invoca como infringida, a saber, la de ser juzgado por autoridad competente; conforme a un procedimiento legalmente establecido; y no más de una vez por la misma causa, que en esta oportunidad es de naturaleza administrativa, por lo que mal podría argumentarse que se ha violado la garantía fundamental del debido proceso.

En sentencia de 27 de agosto de 2004, dictado bajo la ponencia del magistrado Rogelio Zarak Fábrega, ese Tribunal se pronunció en los términos que a continuación se transcriben en relación con la concepción de la garantía del debido proceso dentro de los procesos administrativos:

“...

Sobre la garantía constitucional del debido proceso, la Corte Suprema ha sido prolija al concebir la garantía, siguiendo a la doctrina nacional, como de carácter instrumental aplicable a todo tipo de proceso. Específicamente, en lo que concierne al procedimiento administrativo, el Pleno, mediante sentencia de 21 de septiembre de 1990, ha dicho:

‘Como lo ha reconocido antes esta Corte, la regla general en (sic) que los trámites del proceso se encuentran establecido mediante ley. (Cfr. HOYOS, op. Cit., p. 96). Pero es preciso determinar que ello es así cuando se trata de proceso en el sentido estricto que la doctrina procesalista dominante ha dado a este vocablo. Esto no significa que el principio contenido en la frase del artículo 32 que dice ‘conforme a los trámites legales’ no deba ser también aplicable a los

procedimientos administrativos. Pero, en lo que a éstos concierne, el término 'legal' no debe ser entendido necesariamente en el sentido de ley formal, o sea, expedida por el Órgano Legislativo. Y es que la Constitución no siempre utiliza vocablos ley y legal en su acepción formal'. (Ver Sentencia de 24 de mayo de 2002. Advertencia de inconstitucionalidad contra algunas disposiciones del Decreto Ley 1 de 1999, del Acuerdo No.16, de 21 de septiembre de 2000 y Acuerdo No.5, de 18 de mayo de 2000 de la Comisión Nacional de Valores. Magistrado Ponente: Rogelio Fábrega Zarak, publicado en la G.O. No. 24,649, de 30 de septiembre de 2002).

..."

En atención a lo antes expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 18 de la ley 41 de 1999.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General