

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1257

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 10 de diciembre de 2009

**Proceso de  
Inconstitucionalidad.**

Acción de inconstitucionalidad presentada por el **licenciado José Luis Sosa**, contra 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.

**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 94 del acuerdo 205 de 23 de diciembre de 2002, expedido por el Consejo Municipal de Panamá, cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo 94: Infracciones y Sanciones.**

Las infracciones de los clientes o usuarios serán sancionadas por las autoridades municipales, así:

- a) Con multa de cincuenta balboas (B/.50.00) a cinco mil balboas

(B/.5,000.00), dependiendo de la gravedad de la falta, sin perjuicio de la obligación de pagar el valor del servicio utilizado fraudulentamente, y de los daños ocasionados. El monto de la sanción se fijará tomando en cuenta las circunstancias agravantes o atenuantes de la infracción, el grado de perturbación y de alteración de los servicios, y la cuantía del daño o perjuicio ocasionado.

- b) El monto de las multas ingresará al Tesoro Municipal y se impondrán sin perjuicio de otras acciones legales a que hubiere lugar a favor de terceros. Estas deberán ser utilizadas en acciones que beneficien el ornato y aseo de la ciudad."

**II. Disposición constitucional que se aduce infringida y el correspondiente concepto de la supuesta infracción.**

El accionante aduce la violación del artículo 31 del Texto Constitucional, el cual contiene el principio de legalidad en materia penal. De acuerdo con el criterio del accionante, la norma invocada fue infringida de manera directa, en la forma que expone en las fojas 2, 3 y 4 del expediente judicial.

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

Según observa esta Procuraduría, el accionante considera inconstitucional el artículo 94 del acuerdo 205 de 23 de diciembre de 2002, toda vez que, a su juicio, el Consejo Municipal de Panamá carecía de facultad para establecer las infracciones y sanciones aplicables en materia de aseo urbano y domiciliario a través de dicho acuerdo y, por tanto, le correspondía al Órgano Legislativo reglamentar mediante la expedición de una ley formal, lo relativo al régimen de

infracciones y sanciones a imponer por las violaciones cometidas contra las normas de aseo, por lo que concluye que el mencionado acuerdo municipal infringe el artículo 31 del Texto Constitucional, el cual consagra el principio de legalidad en materia penal.

Dentro del contexto de tales argumentos, estimamos pertinente referirnos en primer término a las facultades constitucionales que se le reconocen a los consejos municipales en su calidad de organismos reguladores de la vida jurídica de los municipios, entre las cuales, según lo señala específicamente el numeral 6 del artículo 242 de la Constitución Política de la República, está la de crear o eliminar la prestación de servicios públicos municipales.

Siguiendo este mismo orden de ideas, este Despacho advierte que el artículo 20 de la ley 106 de 8 de octubre de 1973, prevé que los consejos municipales podrán establecer y regular cualquier servicio público que no haya sido confiado por la Constitución y la Ley a otras entidades públicas o a las instituciones autónomas o semiautónomas.

En adición a lo antes expuesto, resulta pertinente destacar que el numeral 14 del artículo 17 de la citada ley dispone que los consejos municipales tendrán competencia exclusiva para establecer y reglamentar el servicio de aseo urbano y domiciliario de sus poblaciones, además de procurar los medios para el aprovechamiento de los desechos y residuos.

No obstante, debe tenerse en consideración que la ley 41 de 27 de agosto de 1999, la cual fue promulgada en la gaceta

oficial núm. 23,875 de 30 de agosto de 1999, transfirió los servicios relacionados con el aseo urbano y domiciliario en la región metropolitana a los municipios de Panamá, San Miguelito y Colón, lo que implica que los mencionados municipios se encuentran a cargo de la dirección, planificación, investigación, inspección, operación y explotación de los servicios mencionados, conforme se ha señalado en el artículo 2 del cuerpo legal antes citado.

Este Despacho considera oportuno destacar que de acuerdo con el artículo 23 de la aludida ley 41 de 1999, los alcaldes de los distritos de Panamá, San Miguelito y Colón, tendrán la facultad de reglamentar, mediante decretos los servicios ya descritos.

Tampoco podemos dejar de señalar, que el artículo 18 de ese mismo texto normativo preceptúa 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, razón por la cual, este Despacho es de opinión que el Consejo Municipal de Panamá carece de competencia para emitir reglamentos relacionados con el servicio de aseo urbano y domiciliario dentro de dicho distrito, por lo que se infiere que desatendió la citada disposición legal al haber expedido el acuerdo 205 de 23 de diciembre de 2002.

El marco normativo que hemos expuesto en párrafos precedentes revela que la acción de inconstitucionalidad bajo análisis no debió ser admitida, ya que lo que correspondía en este caso era la interposición de una demanda contencioso

administrativa de nulidad para que dentro de la esfera de dicha jurisdicción se analizara la legalidad del citado acuerdo municipal, por infringir el artículo 18 de la ley 41 de 2009.

Con relación a la supuesta violación del artículo 31 del Texto Constitucional, consideramos conveniente destacar que esta norma constitucional que contiene el principio de legalidad en materia penal, no es aplicable al negocio que nos ocupa, puesto que las sanciones que se impongan a los ciudadanos por las infracciones que cometan en contra de las normas de aseo son de naturaleza eminentemente administrativa y no penal, las cuales nacen o se originan jurídicamente conforme lo dispuesto por el artículo 18 de la ley 41 de 1999, ya citado.

Es importante señalar que el Pleno de esa Corporación de Justicia ha sido constante al señalar que el contenido del artículo 31 de la Constitución Política de la República no es aplicable a los actos de carácter administrativo, como se indica en la parte medular de la sentencia de 3 de julio de 2006, que nos permitimos citar a continuación:

“... ”

Existe copiosa jurisprudencia nacional que se ha ocupado de ofrecer un concepto sobre la materia que tutela la norma constitucional en cita. En sentencia de 14 de febrero de 1991, el Pleno de la Corte Suprema planteó que: ‘El artículo 31 de la Constitución Nacional establece una garantía de orden penal, pero no se refiere a faltas, ni a sanciones administrativas’ (Resalta el Pleno) (Registro Judicial, febrero de 1991, pág.69). En otro precedente judicial fechado 18 de abril de 1997, este Tribunal Constitucional

sentenció que el contenido del artículo 31 de la Carta Fundamental recoge el principio de legalidad en materia penal, que no es aplicable a actos de carácter administrativo; y que 'las sanciones administrativas no son de naturaleza penal, tanto desde el punto de vista orgánico y material, pues los órganos que la imponen son administrativos, y por el contenido de dichas sanciones son el resultado de una actuación administrativa, que no tiene por finalidad hacer tránsito a cosa juzgada, sino lograr la eficacia de la administración' (Resalta el Pleno) (Registro Judicial, abril de 1997, págs.115-117). Siguiendo esos mismos lineamientos jurisprudenciales, en fallos de 5 de diciembre de 1994, 21 de junio de 1996, 24 de octubre de 1997, 17 de marzo de 2000 y 31 de diciembre de 2001, el Pleno de esta Corporación de Justicia reiteró que el artículo 31 de la Carta Magna, efectivamente, establece una garantía o principio de legalidad en materia penal.

El marco teórico judicial que viene reseñado, permite colegir que las frases contenidas en el artículo 84 del Acuerdo Municipal N°116 de 9 de julio de 1996, emitido por el Consejo Municipal de Panamá, tachadas de inconstitucionales por la actora, no contravienen el texto del artículo 31 de la Carta Fundamental. Si bien en estos párrafos se describe una sanción, lo cierto es que la misma es de tipo pecuniaria y no privativa de la libertad corporal; además es de carácter administrativa, no penal, ya que su aplicación está a cargo de una autoridad de policía, en este caso, por el Alcalde del Distrito de Panamá, no de un funcionario ordinario de la jurisdicción penal, y la sanción contemplada deviene de una actuación que procesa la infracción administrativa de las disposiciones vigentes en materia de construcciones, adiciones de estructuras, mejoras, demoliciones y movimiento de tierras en el Distrito de Panamá, no de la contravención de un hecho calificado

como criminal en la legislación penal  
vigente en nuestro país.  
..." (el subrayado es nuestro).

En estas condiciones, podemos concluir que la acción de inconstitucionalidad bajo examen no resulta viable, toda vez que la norma infringida por el acuerdo 205 de 23 de diciembre de 2002, expedido por el Consejo Municipal de Panamá, es de rango legal no constitucional; a lo que puede agregársele el hecho de que el artículo 31 del Texto Fundamental que sirvió de fundamento para su presentación no es aplicable al presente proceso, ya que la misma no se refiere a faltas o contravenciones administrativas.

En virtud de lo anteriormente expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar NO VIABLE la acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado José Luis Sosa, en contra del 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.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**