



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de marzo de 2018
C-018-18

Ingeniero

Eladio J. Guardia C.

Administrador General

Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario de Panamá
Ciudad.

Señor Administrador:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada a través de la nota AAUD-AG-125-2018, fechada 8 de febrero de 2018, mediante la cual consulta a esta Procuraduría sobre la viabilidad de gestionar el cobro de los permisos de operaciones a dos empresas que durante dos años se mantuvieron ejerciendo la prestación privada del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos, sin el debido permiso de la Autoridad de Aseo y Desarrollo Domiciliario.

Sobre la interrogante planteada, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que, conforme lo dispone la Ley 51 de 29 de septiembre de 2010 “Que crea la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario” en concordancia con el Decreto Ejecutivo No. 1445 que la reglamenta, **es viable** que la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario sancione, a través de multas¹ que deberán ser impuestas por los Juzgados de Aseo, previo proceso sancionador, a aquellas empresas que ejerzan la prestación privada del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos, sin el debido permiso de operación de dicha Autoridad, cada vez que acredite que las empresas incurran en dicha falta; no obstante, consideramos que **no es viable** que, adicionalmente, la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario realice el cobro retroactivo de los permisos de operaciones a las precitadas empresas.

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

¹ las cuales deben oscilar entre los Veinticinco Balboas a Diez Mil Balboas.

Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Primeramente, consideramos oportuno traer a colación lo establecido en el principio de estricta legalidad procesal, contemplado en el artículo 18 de nuestra Constitución Política y desarrollado por el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, el cual señala que los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que les permite la Ley, por tanto, deben ejercer sus actuaciones conforme a los trámites establecidos en la misma.

Resulta que el principio de estricta legalidad procesal es pieza fundamental del derecho administrativo, y como tal, rige las actuaciones como las que nos ocupa. El jurista colombiano Jaime Santofimio, al respecto señala que "...su fuente primaria más importante se ubica en el principio de supremacía constitucional, heredado de las experiencias revolucionarias y del proceso constitucional norteamericano. En ese sentido, tratándose de cualquier aproximación al análisis de la legalidad en nuestros ordenamientos, se debe entender, siempre y en todo lugar, que estamos no sólo ante el respeto y acatamiento de la ley en sentido estricto, sino de la totalidad del sistema normativo a cuya cabeza, según nuestra costumbre institucional, se encuentra la Constitución Política."²

Por su parte, Jaime Ossa Arbeláez, nos ilustra manifestando lo siguiente: "El principio de legalidad circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes."³

Sobre el particular, la Sala Tercera en Sentencia de 18 de diciembre de 2013, dentro de la demanda de Plena Jurisdicción presentada por la señora Guadalupe Martínez contra la Tesorería Municipal del distrito de Panamá, enfatizó:

"El principio de estricta legalidad indica que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas, se encuentra también el *principio de exclusividad*, el cual indica que una vez regulado un procedimiento administrativo, queda eliminado todo el ámbito de discrecionalidad de la Administración respecto de poder escoger o aplicar un procedimiento diferente". (El resaltado es nuestro).

Siendo así, no cabe duda que las autoridades no tienen más facultades que las que le otorgan las leyes, y que sus actos son válidos cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que ella prescribe.

² SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. 4.a. Edición 2007, Universidad Externado de Colombia. P. 40.

³ OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador, Una aproximación dogmática. Segunda Edición 2009. Legis Editores. S.A., P.187

Ahora bien, corresponde estudiar las normativas jurídicas que regulan y reglamentan a la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario de Panamá, a fin de determinar: 1) si dicha autoridad posee facultad de otorgar permisos de operación para la prestación privada del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; 2) si le corresponde a la Autoridad la fiscalización de los servicios relacionados con el aseo urbano, y; 3) Si posee facultad para establecer sanciones.

Sobre el particular, tenemos que a través de la Ley 51 de 29 de septiembre de 2010, se crea la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, como una entidad pública especializada, con personería jurídica y autonomía en su régimen interno, sujeta a las políticas del órgano Ejecutivo. Conforme a la precitada Ley⁴, *“la Autoridad -de Aseo Urbano y Domiciliario de Panamá- estará encargada de la administración, dirección, planificación, operación, explotación, aprovechamiento, investigación, inspección y fiscalización de los servicios relacionados con el aseo urbano, comercial y domiciliario y de los rellenos sanitarios”*.

Del mismo modo, el artículo 7 de la Ley 51 *lex cit.*, le otorga a la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, la facultad de *celebrar contratos de concesión de duración prolongada o convenios de cooperación con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con sujeción a lo establecido en la Constitución Política, en las leyes y en las normas dictadas por las autoridades competentes en lo relacionado con los servicios de aseo urbano, comercial y domiciliario, desde la recolección y el barrido, el cobro, el transporte de lo recolectado al relleno sanitario para su tratamiento y disposición final, así como para el desarrollo y ejecución de programas de reciclaje*. Mediante la misma normativa⁵ se le otorga la atribución a la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario de imponer multas y sanciones en los casos establecidos en la presente ley o en los reglamentos.

En este orden de ideas, señalamos que la precitada Ley 51 de 27 de septiembre de 2010 fue objeto de reglamentación, que se realizó a través de Decreto Ejecutivo No. 1445 de 13 de diciembre de 2011, con el fin de adecuar las acciones a seguir en cuanto a la administración, dirección, planificación, operación, explotación, aprovechamiento, investigación, inspección y fiscalización de los servicios relacionados con el aseo urbano, comercial y domiciliario, y de los rellenos sanitarios.

El artículo 15 del decreto dispone que la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario tiene la facultad de otorgar permisos de operación a personas naturales o jurídicas para la prestación del servicio de aseo urbano, comercial y domiciliario; a su vez, el artículo 17 del cuerpo legal, indica que el costo de dicho permiso de ocupación es de veinticinco mil balboas anuales (B/.25,000.00).

Por su parte, el artículo 16 del Decreto Ejecutivo establece la obligatoriedad a las personas naturales o jurídicas que se dediquen o pretendan dedicarse a la prestación del servicio de aseo urbano, comercial y domiciliario, de contar con un permiso de operación que será

⁴ Artículo 2 de la Ley 51 de 29 de septiembre de 2010.

⁵ Numeral 7 del artículo 6 de la Ley 51 de 27 de septiembre de 2010.

extendido por la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, previo el cumplimiento de los requisitos que se señalen.

En este orden de ideas, consideramos oportuno traer a colación lo establecido en el artículo 61 del Decreto, que su letra dice:

Artículo 61. Los infractores serán sancionados con multas, utilizando los siguientes criterios:

1. Las multas oscilarán entre los Veinticinco Balboas con 00/100 (B/.25.00) a Diez Mil Balboas con 00/100 (B/.10,000.00), dependiendo de la prohibición o falta en la que se incurra, sin perjuicio de la obligación de pagar el valor del servicio utilizado fraudulentamente y de los daños ocasionados.
2. El monto de la sanción se fijará tomando en cuenta las circunstancias agravantes o atenuantes de la infracción, el grado de perturbación, la reincidencia y de alteración de los servicios y la cuantía del daño ocasionado.
3. El monto de las multas ingresará directamente al Fondo de Aseo Público adscrito a la Autoridad y se pondrán sin perjuicios de otras acciones legales a que hubiere lugar a favor de terceros. Éstas deberán ser utilizadas en acciones que beneficien el ornato y aseo de la ciudad.
4. Cuando el infractor incurra en la comisión de varias faltas a la vez, se le aplicará una sanción por cada una de ellas.

Del artículo recién transcrito, se colige que la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, en ejercicio de la potestad fiscalizadora que posee, tiene la potestad de sancionar a través de multas en aquellos casos en los que personas, naturales o jurídicas, incurran en prohibiciones o faltas, señaladas tanto en la Ley 51 de 27 de septiembre de 2010, como en el Decreto Ejecutivo No. 1445 de 13 de diciembre de 2011, que la reglamenta.

Por lo tanto, en el evento que alguna persona preste de manera privada el servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos, sin el debido permiso de operación la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, conforme lo señala el artículo 61 *lex cit.*, deberá ser sancionada por la autoridad al pago de una multa que oscilará entre Veinticinco a Diez Mil Balboas, por cada vez que sea sorprendido incurriendo en dicha falta.

Sin embargo, consideramos que no es viable que adicional al cobro de la multa, se realice el **cobro retroactivo de los permisos de operaciones** en el caso de suscitarse la eventualidad plasmada en el párrafo anterior, habida cuenta que no existe normativa que determine tal situación. En todo caso, la autoridad se encuentra facultada para sancionar con las multas antes señaladas, en cada ocasión que sorprenda a la persona prestando de manera privada y sin el respectivo permiso de operación, el servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.

En este punto, resulta importante destacar que, tal como lo señala el artículo 51 de Decreto Ejecutivo No. 1445 de 13 de diciembre de 2011, las multas producto del incumplimiento de la normativa existente en materia de aseo urbano, comercial y domiciliario, deberán ser impuestas por los Juzgados de Aseo, luego de haberse cumplido el procedimiento sancionador dispuesto.

En virtud de lo previamente expuesto, dando respuesta a la interrogante formulada, esta Procuraduría es del criterio que, conforme lo dispone la Ley 51 de 29 de septiembre de 2010 "Que crea la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario" en concordancia con el Decreto Ejecutivo No. 1445 que la reglamenta, **es viable** que la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario sancione, a través de multas que deberán ser impuestas por los Juzgados de Aseo, previo proceso sancionador, a aquellas empresas que ejerzan la prestación privada del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos, sin el debido permiso de operación de dicha Autoridad, cada vez que acredite que las empresas incurran en dicha falta; no obstante, consideramos que **no es viable** que adicionalmente realice **el cobro retroactivo de los permisos de operaciones** a las precitadas empresas.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/skdf