

Panamá, 3 de diciembre de 1997.

Licenciado

ISRAEL MARTÍNEZ

Dirección Metropolitana de Aseo

Director General

E. S. D.

Señor Director:

Por este medio doy respuesta a la interesante consulta que nos formuló a través de su Nota No.474-DG-97 del 21 de octubre de 1997, en la cual nos pregunta, "Si es legal que la DIMA facture el cobro de la Tasa de Aseo conjuntamente con el agua?"

Para resolver su interrogante, es necesario indicar que la medida de cobro conjunto de las tasas por la prestación de los servicios públicos de aseo y de agua, fue implementada originalmente por medio del artículo 7 del Decreto Ejecutivo No.304 de 20 de diciembre de 1974, cuyo texto decía lo siguiente:

"ARTICULO 7. La cuenta por servicio de aseo, se facturará y cobrará mensualmente, conjuntamente con la del agua, aunque las cantidades se indicarán en renglones separados."

Con posterioridad, el Consejo Nacional de Legislación dictó la Ley No. 41 de 8 de noviembre de 1984, por medio de la cual creó la Dirección Metropolitana de Aseo (DIMA), como una entidad autónoma del Estado. El artículo 24 de la citada ley estableció lo que a continuación copiamos:

“ARTICULO 24. Esta Ley deroga las siguientes disposiciones legales: Decreto 229 de 26 de diciembre de 1968. Decreto de Gabinete 409 de 29 de diciembre de 1970, Decreto Ejecutivo 1615 de 30 de diciembre de 1970, Decreto Ejecutivo 222 de 11 de marzo de 1971, Decreto de Gabinete 94 de 25 de marzo de 1971, Decreto Ejecutivo 304 de 20 de diciembre de 1974 (salvo lo dispuesto en el párrafo de este artículo). Decreto 194 de 21 de noviembre de 1980 y demás disposiciones que le sean contrarias.

Parágrafo: Mientras la Junta Directiva de la DIMA apruebe las tarifas por los servicios que preste, registrará y sólo para estos efectos, el régimen tarifario fijado por el Decreto Ejecutivo 304 de 20 de diciembre de 1974.”

Como puede apreciarse, el párrafo del precepto transcrito señala que, hasta tanto la Dirección Metropolitana de Aseo, apruebe la nueva tarifa por la prestación de sus servicios, continuará vigente el decreto Ejecutivo No.304 de 20 de diciembre de 1974, que regulaba precisamente, lo relativo a "las tarifas de recolección y disposición de las basuras en las ciudades de Panamá y Colón". Es decir, la excerta legal antes copiada condiciona la vigencia del mencionado Decreto hasta el momento en que se apruebe un nuevo régimen tarifario por la prestación del servicio de aseo.

El nuevo régimen tarifario al que alude el artículo 24 de la Ley No.41 de 1984, fue debidamente aprobado por el Organo Ejecutivo, a través del Decreto Ejecutivo No.163 de 14 de junio de 1995. En dicho Decreto se clasifican las tasas por el servicio de recolección y disposición de los desechos sólidos en las ciudades de Panamá, Colón y en el Distrito de San Miguelito, de acuerdo al tipo de vivienda, a la clase de actividad, por los servicios especiales y se establecen otras medidas.

En nuestro criterio, la aprobación formal de estas nuevas tasas por los servicios de aseo prestados por la Dirección Metropolitana de Aseo, condujo a la derogatoria automática del Decreto Ejecutivo No.304 de 1974, antes citado, dado que el párrafo del artículo 24 de la ley 41 in cita, limita la vigencia de este Decreto hasta el momento en que se adopte un nuevo régimen.

Observamos, sin embargo, que por medio del artículo 5 del Decreto No.163 de 1995, antes citado, se ha querido extender la vigencia de los artículos 7 y 8 del Decreto Ejecutivo No.304 *ibidem*, tal como se advierte en el contenido de aquella norma:

“ARTÍCULO QUINTO: *Este Decreto deroga el Decreto Ejecutivo No.304 de 20 de diciembre de 1974, salvo lo establecido en los artículos No.7 y No.8.”*

De estos hechos se infiere que, mientras una disposición con categoría de Ley deroga expresamente el Decreto No.304 de 1974, a partir del momento en que se adopte un nuevo régimen tarifario por el servicio de aseo; otro precepto, de rango inferior, pretende extender la vigencia de dos de los artículos del Decreto 304 ya citado. Es decir, que se ha producido un conflicto de normas de distinta jerarquía, cuya solución la encontramos definida claramente en el artículo 757 del Código Administrativo, que preceptúa lo siguiente:

“ARTÍCULO 757. *El orden de preferencia de disposiciones contradictorias en asuntos nacionales, será el siguiente: la ley, el reglamento del Poder Ejecutivo y la orden superior.”*

De acuerdo con la regla que consagra el precepto transcrito para solucionar conflictos entre normas de distinta jerarquía, resulta evidente que el artículo 24 de la Ley No.41 de 1980 debe prevalecer sobre el contenido del artículo 5 del Decreto Ejecutivo No.163 de 1995, debiendo entenderse, que este precepto reglamentario, que autorizaba a la DIMA para cobrar en forma conjunta las tasas de agua y de aseo (art. 7 del Decreto No.304 de 1974), quedó derogado desde el momento en que fue aprobado el nuevo régimen tarifario por los servicios de aseo, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo No.163 de 1995, antes mencionado.

Desafortunadamente, en este Decreto no se incluyó ninguna disposición en la que se indicara en forma expresa que las tasas de agua y de aseo serían facturadas en forma conjunta, lo cual se pretendió hacer mediante una simple referencia a los artículos 7 y 8 del derogado Decreto No.304 de 1974. A este respecto, es necesario recordar que, de conformidad con el artículo 37 del Código Civil, las normas derogadas no reviven por las solas referencias que a ellas se hagan, siendo necesario, en todo caso, que el texto de las mismas aparezca nuevamente reproducido en un nuevo instrumento normativo (Ley, Decreto, etc.) para que cobre fuerza.

Por lo anterior, consideramos que la situación planteada puede corregirse perfectamente mediante una simple adición al Decreto Ejecutivo No.163 de 1995, en la que se introduzcan normas similares al contenido de los artículos 7 y 8 del Decreto Ejecutivo No. 304 de 1980, o bien, en las cuales se regule en forma detallada el mecanismo a través del cual debe hacerse efectivo el cobro de la tasa por la prestación del servicio de aseo. Debe recordarse, en este punto que, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley No.41 de 1980, la DIMA, está plenamente facultada para "estructurar, determinar, fijar, alterar, imponer y cobrar tasas y tarifas razonables por los servicios que preste, de tal manera que permitan pagar el costo de funcionamiento de la Institución", todo lo cual debe realizarse con la aprobación del Organó Ejecutivo.

Con relación a la polémica a la que se hace referencia en su Consulta con distintas organizaciones que se oponen al cobro de la tasa de aseo a los propietarios de inmuebles arrendados y destinados a locales comerciales, consideramos justo, que la tasa por la prestación de este servicio se cobre al arrendatario que ocupa el inmueble con fines comerciales industriales y no al

dueño o propietario del inmueble arrendado. Ello es así, en nuestro concepto, no sólo porque es el arrendatario quien directamente produce o genera los desechos que debe recoger la DIMA, sino también porque es él el directamente beneficiado por la explotación del negocio o actividad comercial o industrial, que está claramente gravada en el Decreto No.163 de 1995.

Es sumamente, importante señalar que, este punto debe quedar establecido de manera clara y expresa en cualquiera modificación o adición que se haga al Decreto Ejecutivo No. 163 de 14 de junio de 1995, a efectos de evitar situaciones conflictivas como las advertidas durante el examen de su consulta entre usuarios y la Institución que usted dignamente dirige.

De este modo esperamos haber dado respuesta satisfactoria a la interrogante que tuvo a bien presentarnos.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.