

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1218

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 26 de noviembre de 2009

**Proceso de  
Inconstitucionalidad.**

Acción de inconstitucionalidad presentada por el **licenciado José Luis Sosa**, contra el **artículo 5 del decreto 943 de 15 de octubre de 2001**, por el cual se asignan funciones a los jueces administrativos de aseo y a los inspectores de la Dirección Municipal de Aseo Urbano y Domiciliario.

**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 5 del decreto 943 de 15 de octubre de 2001, expedido por el Consejo Municipal de Panamá, cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo Quinto.** El procedimiento a seguir por las infracciones cometidas contra las normas de aseo, consistirá en lo siguiente:

1. Toda persona natural o jurídica, que reciba una citación por infracción a las normas de aseo, deberá comparecer al Despacho del Juez Administrativo de Aseo, el día y a

la hora señalada para la celebración de la audiencia correspondiente.

2. El citado tendrá derecho a presentar sus descargos en la audiencia oral.
3. Las pruebas que se presenten deberán incorporarse al expediente respectivo y en el evento que se necesiten practicarlas, el Juez concederá un término de hasta ocho (8) días, teniendo en cuenta el número y la clase de pruebas presentadas.
4. Si no hubiese pruebas que practicar, el funcionario tomará la decisión en el acto de audiencia oral, la cual será notificada personalmente a la parte.
5. En el evento de que se deban practicar pruebas, una vez cumplida con dicha diligencia, el funcionario tendrá dos días para tomar la decisión, la cual será notificada personalmente.
6. Para los efectos de los recursos de reconsideración y de apelación se seguirá el procedimiento establecido en los Capítulos II y III del Título XI de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000."

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

El accionante aduce la violación del artículo 32 del Texto Constitucional, el cual contiene la garantía del debido proceso legal. De acuerdo con el criterio del accionante, la norma invocada fue infringida de manera directa, en la forma que expone en las fojas 2 y 3 del expediente judicial.

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

En primer término se advierte que el argumento central del accionante radica en el hecho que, a su juicio, el

Consejo Municipal de Panamá carecía de facultad para crear un proceso administrativo de naturaleza sancionatoria a través de un decreto y, por tanto, le correspondía al Órgano Legislativo reglamentar mediante la expedición de una ley formal, lo relativo al procedimiento a seguir por las infracciones cometidas contra las normas de aseo, por lo que, concluye que el decreto 943 de 15 de octubre de 2001 violenta una de las tres garantías constitucionales que la jurisprudencia de esa Alta Corporación de Justicia ha consagrado como uno de los elementos que integran el debido proceso, en ese caso, que el mismo se desarrolle conforme a las disposiciones legales que lo regulan.

Dentro del contexto de tales argumentos, este Despacho estima pertinente aclarar que el decreto 943 de 15 de octubre de 2001 no fue expedido por el Consejo Municipal de Panamá, tal como lo afirma el actor, sino por el alcalde de dicho municipio, por lo que resulta necesario referirse en primer término a las facultades constitucionales que se le reconocen a estos funcionarios en su calidad de jefes de la Administración Municipal, entre las cuales, según lo señala específicamente el numeral 5 del artículo 243 de la Constitución Política de la República, está la de ejercer las otras atribuciones que le asigne la Ley.

En ese orden de ideas, debe advertirse que 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", 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).

En adición a lo antes expuesto, resulta pertinente destacar que el Consejo Municipal de Panamá, con sustento en la facultad reconocida en el artículo 14 de la ley 106 de 1973, expidió el acuerdo 124 de 3 de julio de 2001 "Por el cual se elimina un cargo y se crean otros en la Dirección Municipal de Aseo Urbano y Domiciliario, se le señalan sus funciones y asignaciones", mediante el cual se dispuso que los jueces administrativos de aseo tuvieran 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. Dicho acuerdo municipal también prevé que la reglamentación correspondiente será expedida por el alcalde, (Cfr. artículo tercero del acuerdo 124 de 2001).

En vista de lo anterior y con fundamento 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, el alcalde del distrito de Panamá procedió a expedir el decreto 943 de 2001, que entre otros aspectos, establece el procedimiento a seguir por las infracciones cometidas contra las normas de aseo.

Lo anterior, evidencia que el alcalde del distrito de Panamá actuó conforme a las disposiciones constitucionales y legales que lo facultan para dictar reglamentaciones en desarrollo de los acuerdos que adopte el consejo municipal, por lo que haber expedido el decreto 943 de 15 de octubre de 2001, que hoy se acusa de inconstitucional, sí constituye una facultad que corresponde a dicho funcionario.

No podemos dejar de destacar en este análisis, que el accionante también ha indicado que la actuación del alcalde del distrito de Panamá ha provocado una flagrante violación al 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 del texto acusado de inconstitucional, en éste no se observa la violación del mencionado principio, propio de la garantía constitucional del debido proceso, ya que en el decreto 943 de 2001 se establece el procedimiento que debe seguirse ante los jueces administrativos de aseo, cuando éstos impongan a los ciudadanos multas por la comisión de infracciones contra las normas de aseo; procedimiento que incluye 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 esto último, debemos llamar la atención sobre el hecho que el accionante no ha demostrado de qué manera el artículo quinto del citado decreto 943 de 2001,

acusado de inconstitucional, lesiona el artículo 32 del Texto Constitucional, puesto que, como hemos manifestado, dicha disposición reglamentaria 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 se contempla 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, 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 5 del decreto 943 de 15 de octubre de 2001, por el cual se asignan funciones a los jueces administrativos de aseo y a los inspectores de la Dirección Municipal de Aseo Urbano y Domiciliario del Municipio de Panamá.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**