

C-43

Viernes, 25 de febrero de 2000.

Licenciado

**CARLOS SÁNCHEZ**

Director Ejecutivo

Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.

E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:

*Hemos recibido su Consulta contenida en la Nota No.376-DE fechada 7 de febrero, recibida en este Despacho el día 11 de febrero del presente año, en la que me solicita opinión en relación con determinar si en efecto la Institución que representa está inhabilitada para suscribir con terceros convenios relativos a cobros de la Tasa de Aseo.*

**Antecedentes.**

*El Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), por años ha venido incluyendo en sus facturaciones, el cobro de la Tasa de Aseo a los residentes de los Distritos de Panamá, San Miguelito, Colón y David-Chiriquí, en tal virtud esta entidad celebró con la extinta Dirección Metropolitana de Aseo (DIMA) y el Municipio de David, Provincia de Chiriquí, respectivamente, un Convenio, en donde el IDAAN se obliga a servir de agente recaudador a estos entes, a cambio de una comisión, dado que estos no cuentan con los medios*

*suficientes para llevar a cabo por sí solos las tareas pertinentes, para implementar una política de cobro efectiva.*

*Actualmente esta institución se encuentra en una fase de análisis y reestructuración de sus funciones, a objeto de trazar las proyecciones más beneficiosa para el país.*

*Según nos plantea en su Consulta, es su consideración que tal iniciativa o práctica, desvirtúa la finalidad para la que fue creada esta entidad estatal, la que según su criterio debe ser simple y llanamente el proveer agua potable y alcantarillado sanitario a los habitantes de la República. Asimismo, es su opinión que tales Convenios suscritos en nada benefician al IDAAN; por el contrario, incide de forma negativa a los aspectos financieros del IDAAN, ya que contemplar un renglón más en sus facturaciones (Tasa de Aseo), para luego cobrarlos a sus usuarios, agrava la morosidad en la que está inmersa dicha institución. Según asevera, dichos Acuerdos fueron celebrados en contra de los principios y lineamientos autorizados por la Ley No.98 de 1961, Orgánica del IDAAN, artículo 11; y, del Decreto Ley No.2 de 1997, artículo 17, numeral 3.*

*Antes de entrar en el fondo de lo consultado, es necesario indicarle que la labor de asesoría que desarrolla este Despacho lleva inmanente varios requisitos que deben cumplirse, nos referimos concretamente a lo establecido de manera expresa en el artículo 346, numeral 6 que dice literalmente: **"... 6. Servir de consejeros jurídicos a los servidores administrativos de su circunscripción. En aquellas entidades autónomas o semiautónomas o dependencias del Gobierno Central donde existen departamentos o asesores jurídicos, toda consulta formulada a los Agentes del Ministerio Público deberá estar acompañada del criterio expresado por el departamento o asesor jurídico respectivo sobre el punto en consulta; ..."**. Observamos, que la presente no cumple con la exigencia mencionada, sin embargo, por tratarse de un tema muy importante como lo es el cobro del aseo dentro de la comunidad, para conservación de la salud pública, ofreceremos la opinión solicitada. No obstante, le exhortamos a que en el futuro próximo se cumpla como es menester con lo establecido por la Ley.*

## **Consideraciones de la Procuraduría.**

*En principio, es necesario realizar algunas consideraciones muy puntuales en relación con el concepto de tasa a objeto de adentrarnos en la temática bajo examen.*

*En esa línea de pensamiento, pasemos a definir el término tasa, vocablo que según el Diccionario de la lengua Española significa: "**Tributo que se exige con motivo del uso ocasional de ciertos servicios generales.**" (DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Vigésima primera Edición. Madrid. 1992. Pág.1947.) Respecto de este mismo tema, el tratadista argentino BIELSA, ha dicho que la "Tasa, es la cantidad de dinero que el Estado percibe en pago de la prestación de un servicio público o de una "ventaja diferencial" que aporta un acto administrativo o judicial. (DICCIONARIO DE DERECHO PÚBLICO. Emilio Fernández Vázquez. Buenos Aires. 1981. Pág.742.)*

*En este sentido, el Estado es y debe ser, necesariamente, el principal gestor del bien común, de allí que como garante de la salud pública, es su deber velar por la prestación de eficaces servicios públicos, siendo este servicio de aseo urbano y domiciliario de las poblaciones a criterio de la doctrina obligatorio, dado que involucra la salud pública. Como quiera, que estos servicios generan gastos, es por lo que se da el cobro de una tasa que en este caso específicamente recae en el aseo y la higiene a fin de que prevalezca la salud en los conjuntos habitacionales.*

*La tasa de aseo se paga por un servicio solicitado por el ciudadano, no obstante, existen servicios que, como se ha dicho antes, a juicio de la doctrina son obligatorios para el Estado regular y prestar; de allí entonces, que el Código Administrativo de Panamá en su artículo 1481, se ha encargado de establecer lo relativo a este tema de aseo de las poblaciones.*

*Por su parte, la Ley No.106 de 1973, sobre Régimen Municipal en su artículo 76, numeral 9, en concordancia con la disposición antes mencionada, regula el servicio de la recolección de basura de los domicilios particulares y la limpieza de pozos sépticos; dado que se*

*trata de un beneficio general para la comunidad. Entendiendo que aquí de lo que se trata es de tutelar o proteger la salud pública a través de una debida higiene poblacional.*

*Creemos que, considerando los aspectos antes señalados, es que se dieron los Convenios entre diferentes Municipios y la extinta Dirección Metropolitana de Aseo (DIMA), y el IDAAN; y, es que esta actuación tiene base jurídica, no sólo en las normas de Derecho Positivo que regulan las entidades que han intervenido en la negociación, sino también en las fuentes generales del derecho que le otorgan a la doctrina una categoría especial por tratarse de estudios científicos de los juristas, consignados en sus obras. Así, tomando en cuenta lo anterior, según la doctrina, "El Estado puede prestar un servicio público a través de los órganos de la Administración central o de entidades descentralizadas, autárquicas o empresas públicas desde la creación del servicio o a través del proceso de estatización." (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 6ta edición. Buenos Aires. 1997. Pp.594.)*

*La Ley 98 de 29 de diciembre de 1961, se refiere al tema tratado en su artículo 5, estableciendo lo que a continuación copiamos:*

***"El I.D.A.A.N. estará facultado para estructurar, determinar, fijar, alterar, imponer y cobrar tarifas razonables, derechos, rentas, tasas de valorización y otras tasas por el uso o instalación de sus facilidades, o por los servicios de agua, alcantarillado u otros artículos o servicios prestados o suministrados por ella. Las tarifas, derechos, rentas y tasas que fije el IDAAN, deberán ser aprobadas por el Organo Ejecutivo. Estas tarifas y tasas serán fijadas y revisadas de manera que en todo tiempo provean fondos suficientes para:***

- a) Pagar el costo de conservar, reparar y explotar los sistemas de acueductos y alcantarillados bajo su jurisdicción incluyendo las reservas necesarias para tales fines y para ampliaciones, reposiciones y depreciación;***

- b) Para amortizar el capital y para los intereses sobre los bonos de renta, préstamos o empréstitos emitidos o contratados bajo las disposiciones de esta Ley y para las reservas necesarias;**
- c) Para proveer un margen de seguridad para hacer tales pagos.**

**El Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales no prestará gratuitamente ningún servicio y las tasas por servicios rendidos a entidades gubernamentales, nacionales o municipales, serán a una tarifa reducida a base del costo real del servicio, y se considerarán como gastos ordinarios e inherentes del Gobierno Nacional o Municipal. Las entidades autónomas o cualquier otra entidad cívica o de beneficencia que reciba dichos servicios, se considerarán como privados para los efectos del cobro.**

...

**Nada de lo estatuido en esta ley referente al pago al IDAAN por servicios prestados se interpretará como limitación de los poderes o autoridad del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Municipales o de las entidades autónomas, que pueden, cuando lo consideren de beneficio público, decretar u ordenar la prestación de servicios de agua potable o de alcantarillados a cualquier entidad, gratuitamente o a base de tarifa reducida o especial, siempre y cuando en dicho Decreto, Resolución u Orden se asigne la partida correspondiente para el pago al IDAAN del valor total del servicio, de acuerdo con las tarifas vigentes.**

*El precepto copiado evidencia de manera meridiana que el IDAAN, como entidad autónoma del Estado sí está autorizada para realizar cobros en razón de servicios públicos prestados en colaboración con otras entidades gubernamentales, nacionales o municipales, como resulta ser en la situación ahora expuesta.*

*Aunado a ello, el artículo 11 de la misma excerta bajo análisis, de manera expresa autoriza a esta entidad estatal a celebrar contratos y acuerdos con toda clase de personas naturales y jurídicas, sean éstas públicas o privadas, de la República o incluso del extranjero.*

*En el mismo sentido, el Decreto Ley No.2 de 7 de enero de 1997, "Por el cual se dicta el marco regulatorio e institucional para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario", en el artículo 16, dispone que en materia de prestación de servicios públicos, el IDAAN y los Municipios tendrán los mismos derechos y obligaciones que los prestadores de servicios privados que operen. Lo que significa, que a través de esta norma el Estado persigue la adecuada coordinación entre entidades estatales para la eficiente prestación de servicios de utilidad pública, en procura de la protección que debe darse al medio ambiente.*

### **Criterio de la Procuraduría.**

*Todo ello, indudablemente que nos orienta a indicarle que a nuestro juicio el IDAAN sí está facultado para celebrar Contratos, Convenios, Acuerdos u otros similares a efectos de brindar colaboración a otros entes gubernamentales, nacionales o municipales en servicios por razones de salubridad y aseo higiénico de las poblaciones. Es nuestra opinión, que esta iniciativa en nada desvirtúa la finalidad u objeto de la institución por esencia hídrica, ya que el Estado, en su carácter de persona jurídica, actúa a través de órganos y entes para cumplir a cabalidad sus funciones específicas, y en estos casos ha sido comprobado hasta ahora que el IDAAN es un excelente colaborador, dando cumplimiento a lo dispuesto por la Ley.*

*Por otro lado, el hecho de variar la forma de ejecutar el cobro de la tasa de aseo, sería tanto como desestabilizar una labor que por años ha estado tratando de organizarse y de mejorarse, cabría preguntarse ¿sería funcional el cambio que se propone o que intenta en este momento?*

*Finalmente, sólo nos resta decirle que los Convenios celebrados a la luz de la legislación vigente, tienen aplicación hasta tanto no se llegue a su fecha de terminación, salvo que en las normas pactadas exista una disposición que diga lo contrario o que un organismo superior los deje sin validez legal. No podemos ahondar en los Convenios firmados, toda vez que los mismos no fueron anexados a la Consulta formulada, sin embargo, debemos recordarle que los contratos y convenios son ley entre las partes, acuerdo a los artículos 976, 1105 y 1106 del Código civil; y, si se considera que los mismos violentan los principios de la Ley 98 y del Decreto No.2 de 1997, entonces lo procedente es que se demande su nulidad ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.*

*De este modo dejamos contestada su solicitud.*

*Atentamente,*

Original }  
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
          } Procuradora de la Administración

*Alma Montenegro de Fletcher*  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.