

Panamá, 30 de julio de 1999.

Ingeniero  
Saturnino Torres  
Gerente General del Servicio  
Municipal de Aseo, S. A.  
Empresa Autónoma del Municipio de David  
Provincia de Chiriquí

Señor Gerente General:

En atención a nuestras atribuciones constitucionales y legales, y en especial como Consejero (a) Jurídico (a) de los servidores públicos administrativos; acuso recibo de su Nota SEMA-310-99, calendada 21 de junio de 1999, registrada en nuestras oficinas el día 19 de julio del año en curso, a través de la cual tuvo a bien, consultarnos respecto al cobro de la Tasa de Aseo.

Según nos manifiesta en su exhorto, un ciudadano se niega a pagar la Tasa de Aseo argumentando, no desear el servicio de recolección de basura, a pesar de que reconoce que el sistema tiene una frecuencia de tres (3) veces por semana en el sector donde está ubicada su residencia.

Conforme a la Ley 106 de 1973, los Acuerdos Municipales son de forzoso cumplimiento dentro del respectivo distrito. El sistema de Aseo se rige por el Acuerdo Municipal N°11 de 18 de febrero de 1998 y la recaudación de la tasa de aseo se realiza a través del I.D.A.A.N., por medio de la facturación de agua potable, de conformidad con el Convenio suscrito el 30 de abril de 1998, entre el Municipio del Distrito de David y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, publicado en Gaceta Oficial N°23,551 del 27 de mayo de 1998.

En el Acuerdo Municipal N°21 de 24 de febrero de 1999, promulgado en la Gaceta Oficial N°23,790 del 6 de mayo de 1999, el Consejo Municipal autoriza al I.D.A.A.N., transferir los fondos recaudados al Servicio Municipal de Aseo, S. A., para garantizar la prestación de los servicios de recolección, transporte y destino final de los desechos sólidos en el distrito de David.

Para comprender mejor la Consulta sometida al examen de este Despacho, resulta oportuno, como tarea previa, formular algunos comentarios en torno al concepto de Tasa de Aseo, su naturaleza jurídica, necesidad del servicio; propósitos o fines que deben cumplir los servicios públicos municipales.

#### I. Concepto

TASA: Prestación pecuniaria exigida por el Estado, en virtud de Ley, por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado. Otros autores lo definen como 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. Advierten que la tasa representa un concepto diferente del impuesto, ya que constituye un procedimiento de repartición de cargas públicas sobre la base del servicio

prestado al beneficiario de ese servicio. (FERNÁNDEZ, VAZQUÉZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público, Edit. Astrea, 1a. ed., Argentina, 1981, p. 742)

## II. Caracteres

Las tasas son, pues, contribuciones recaudadas a distintos individuos a cambio de una contraprestación especial que consiste en un servicio que el Estado presta a la comunidad. La tasa reúne los siguientes caracteres: importa siempre una contraprestación del individuo que ha recibido un servicio o prestación particular del Estado; el servicio prestado por el Estado no es de naturaleza comercial ni industrial, es decir, no es de carácter lucrativo; la tasa la percibe el Estado coercitivamente; las tasas son contribuciones para un servicio particular de naturaleza divisible; la tasa remunera un servicio prestado por el Estado con un fin de utilidad o interés público. (Op. cit. p. 743)

## III. Naturaleza Jurídica.

El Municipio tiene facultades derivadas de la Ley, para imponer impuestos, contribuciones especiales, tasas y derechos. La palabra `imponer¿, tiene por lo demás, una acepción amplia, pues significa obligar unilateralmente en virtud de derecho o autoridad. (V. Rafael Bielsa, Estudios de Derecho Público p. 635.) Así, se impone obligaciones a los propietarios, en razón de salubridad y seguridad general, es decir que no son necesariamente impositivas fiscales; se impone ¿tasas¿ fiscales, como precisamente son los de recolección de basura a domicilios particulares; limpieza de pozos sépticos; servicios de alcantarillados, colocación de tuberías, hilos conductores y cables en postes; desinfección a domicilio requerida por los interesados entre otros. (Cfr. Art. 76 Ley106/73)

El cobro de una tasa se exige sobre la base de la prestación de un servicio específico, divisible y que se traduce en beneficio general de la comunidad. En principio, la tasa se paga por un servicio solicitado por el ciudadano, no obstante, hay ciertos servicios que a criterio de la doctrina son obligatorios a saber: la Salubridad Pública o Seguridad Pública, y estos tienen que ver directamente con los servicios públicos municipales de limpieza, recolección de basura o desechos sólidos. Vale destacar, que la Tasa de Aseo se aplica como una contribución de mejora a la propiedad privada o sus proximidades o en general revirtiéndoles beneficios a los pobladores en razón de ¿SALUD¿ Y ¿EL MEDIO AMBIENTE¿.

La Tasa de Aseo tiene como propósito, mejorar la calidad de los servicios públicos de higiene poblacional, y esto hace obligatorio su cobro. El Estado, ejerce dicho servicio, no obstante, el Municipio entra a regular lo atinente a la recolección de basura a través del artículo 76 de la Ley 106 de 1973, ya sea por que lo han solicitado o que no lo soliciten, pues se trata de un beneficio general; esos servicios se prestan por motivo de salubridad pública o higiene de la comunidad, de acuerdo con el Libro III sobre Policía Urbana(Salubridad Pública)Capítulo II. Parágrafo Noveno ¿Aseo Higiénico de las poblaciones.¿ La doctrina ha señalado, que cuando la prestación de este servicio importe una ventaja particular, estos deben ser retribuidos por los beneficiarios.

Un principio que invoca la doctrina y que es de capital importancia, es la necesidad de que el servicio se justifique por un motivo de interés general. De acuerdo a lo planteado por Usted, la ciudad de David está cubierta en su totalidad por el servicio de recolección de basura, como podemos ver, es de interés general, y se justifica por razones de salubridad Pública o Aseo Higiénico de las poblaciones. Se trata de motivos-presupuestos, que ¿demandan¿ la creación de ese servicio; desde luego que no se crea en estos casos para procurarse ningún tipo recurso fiscal sino que estos recursos se justifican por la necesidad de retribuir el costo del servicio que de una forma u otra beneficia a todos los ciudadanos. (Op. 645)

Coincidimos con Usted, en el sentido, de que la falta de dicho recurso imposibilitaría la prestación del servicio, de tal manera, que no podría sufragarse por si mismo y el sistema lejos de garantizar salud y limpieza, entraría en un colapso contra la salud pública. En ese sentido, ha sido cuestionada, la obligatoriedad o no del ciudadano de incluirse en el sistema de recolección de basura; a nuestro juicio, el servicio de recolección de basura que ofrece el Municipio, beneficia a todos, y por tanto, debe ser obligatorio para todos máxime cuando la misma lo que promueve es la salud de todos los asociados; la prestación en dinero que se da en pago de un servicio prestado por el Municipio, se justifica por razones de salubridad y aseo higiénico de las poblaciones. Esta recaudación en dinero es para mejorar el sistema de recolección de basura y desechos sólidos.

Ahora bien, todo sistema de servicio público debe estar fundado sobre principios de servicialidad pública, que generen confianza en el usuario. Dentro de los elementos o principios del servicio público están: La continuidad, implica la satisfacción de las necesidades colectivas de forma ininterrumpida, permanente. La regularidad, es el buen funcionamiento, a la correcta prestación del servicio de ahí, que se detalle las condiciones con que deben operar, de manera que el objeto se adecúe a las cambiantes circunstancias que rodean la prestación del servicio; Igualdad de condiciones ante el servicio; resulta obvio que éstos estén dirigidos al público. Por tanto, todas las personas deben estar en igualdad de condiciones para utilizarlo; Obligatorio, si el servicio está destinado a satisfacer necesidades públicas, no cabe duda de que no es caprichosa su prestación; por tanto, no puede negarse a quien estando en las condiciones reglamentarias lo solicite, salvo limitaciones técnicas, ni puede suspenderse a quienes lo están utilizando, salvo los casos previstos en los reglamentos. (Cf. GARCÍA - HERREROS S.,Orlando., Lecciones de Derecho Administrativo, 2a. ed., Edit. Universidad Sergio Arboleda, Colombia, 1997, p. 290)

#### IV- Conclusión

A luz de las consideraciones legales y doctrinales, este Despacho es del criterio, que el servicio de recolección de basura contenido en el Acuerdo N°11 de 18 de febrero de 1998, promulgado en Gaceta Oficial N°23,551 de 27 de mayo de 1998, es de forzoso cumplimiento por parte de los administrados, independientemente de que la persona éste o no en el sistema, ya que es un servicio de interés general, y se justifica sobre la base de Salubridad Pública o Aseo Higiénico de las poblaciones; siendo ello así, las personas deben adherirse al sistema, siempre que el mismo garantice su continuidad, eficiencia, regulación, control y vigilancia en la prestación del servicio público por parte de las autoridades municipales.

En estos términos su respondido de interesante Consulta, me suscribo de Usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿