

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



Vista Número 515

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 09 de marzo de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.**

El Licenciado **Franklin Enrique Valerín Ávila**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Acuerdo No. 17 de 20 de julio de 2021**, emitido por el **Concejo Municipal del distrito de Chepo**.

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

**Expediente 880732021.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

De conformidad con lo expuesto en los hechos de la demanda, el Municipio de Chepo ha asumido a lo largo de las anteriores administraciones, de manera directa, la tarea de la recolección, el tratamiento, el transporte y la disposición de los residuos sólidos en ese distrito (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Debido a los altos costos que debe asumir ese municipio, aunado a la reducción de sus ingresos, se hizo cada vez más difícil la recolección de éstos (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Ese fue el motivo por el cual el Concejo Municipal de Chepo decidió otorgar en concesión la actividad de recolección, tratamiento, transporte y disposición de los residuos sólidos en ese distrito (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

## II. Acto acusado de ilegal.

La parte motiva del acto acusado señala que el artículo 14 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, establece que los concejos municipales regularán la vida jurídica de los municipios por medio de acuerdos que tienen fuerza de ley dentro del respectivo distrito (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En ese documento, se hace referencia al artículo 11 (numeral 11) de la Ley No. 106 de 1973, que se lee: *“Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción y ejecución de obras públicas municipales.”* (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En el acto en estudio se menciona, que es de interés público y de urgencia notoria la situación de salud pública nacional y los altos costos a sufragar por el Municipio de Chepo. Añade, que con la reducción de ingresos municipales en concepto de impuestos, tasas y contribuciones, se hace cada vez más difícil la recolección y el transporte de los residuos sólidos en ese distrito (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En adición, se menciona que en mérito de lo antes expuesto, el Concejo en Pleno discutió, revisó, aceptó y declaró de interés público el servicio de recolección de residuos sólidos del Municipio de Chepo (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Sobre la base de lo indicado en los párrafos previos, el Concejo Municipal del distrito de Chepo dictó el Acuerdo No. 17 de 20 de julio de 2021, a través del cual expresó lo que a seguidas se copia:

**“ARTÍCULO 1°:** Declarar de interés público el servicio de recolección de residuos sólidos del Distrito de Chepo.

**ARTÍCULO 2°:** Autorizar al Alcalde Juan José Ayola Thompson a realizar las gestiones pertinentes para entregar en concesión y en beneficio del Distrito de Chepo, el servicio de recolección de residuos sólidos y a firmar la documentación legal que corresponda para lograr ese objetivo.

**ARTÍCULO 3°:** Este Acuerdo entrará en vigencia a partir de su aprobación, sanción y promulgación.

Dado en el Salón de sesiones Tomás Gabriel Altamirano M., del Concejo Municipal del Distrito de Chepo a los veinte (20) días del mes de julio del año dos mil veintiuno (2021).

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE:

H.R. ROGELIO AGUILAR (FDO)  
Presidente del Consejo (sic)

RITA E. GUTIÉRREZ LASSO (FDO)  
Secretaria del Concejo

REPÚBLICA Y PROVINCIA DE PANAMÁ  
ALCALDÍA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CHEPO  
CHEPO, 20 DE JULIO DEL DOS MIL VEINTIUNO (2021).

APROBADO:  
PUBLIQUESE Y EJECUTESE

DR. JUAN JOSE AYOLA THOMPSON (FDO)  
Alcalde del Distrito de Chepo

JERRY VIGIL (FDO)  
Secretario General." (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

### III. La pretensión.

El Licenciado **Franklin Enrique Valerín Ávila**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Acuerdo No. 17 de 20 de julio de 2021**, emitido por el **Concejo Municipal del distrito de Chepo**.

### IV. Las disposiciones que se estiman infringidas.

El activador judicial menciona que el acto en estudio conculca las siguientes:

A. El artículo 24 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, que establece que las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y los derechos de los ciudadanos mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece esa legislación; y que esos actos, entre otros, son: los relativos a la construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

B. El artículo 3 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, el cual dispone que las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y las órdenes del Ejecutivo, así como las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

C. El artículo 7 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, mismo que puntualiza que los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los concejos (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

V. **Concepto de la violación de las disposiciones invocadas en la demanda y el concepto de la Procuraduría de la Administración.**

El accionante plantea que el artículo 24 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, ha sido vulnerado por el Concejo Municipal de Chepo, de manera directa, por omisión, porque adelantó el proceso de discusión y aprobación del **Acuerdo No. 17 de 20 de julio de 2021**, sin que se hubiese permitido la participación ciudadana de aquéllos domiciliados en esa circunscripción distrital, máxime que se trata de un acto de la administración pública que otorga en concesión la prestación de un servicio público cuyas condiciones ulteriores puede afectar los derechos de sus habitantes (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Según indica el recurrente, la institución demandada transgredió el artículo 3 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, de manera directa, por omisión, debido a que incumplió con su deber de acatar lo señalado en el artículo 24 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, en el sentido de activar la participación ciudadana (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, el actor señala que se ha infringido el artículo 7 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, de manera directa, por omisión, habida cuenta que esa norma consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos atribuidos a los concejos municipales; y, además, no se tomó en consideración que con el acuerdo acusado se han

comprometido los intereses y las prerrogativas de aquellas personas que puedan resultar afectadas (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Este Despacho concuerda con la posición planteada en la demanda contencioso administrativa de nulidad, ya que el artículo 24 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, es claro al indicar:

**"Artículo 24.** Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasa de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios."

Nótese, que el artículo 24 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, es claro al indicar que en los actos de cobro de tasas por servicios públicos, ha de darse participación a la ciudadanía.

En el caso que ocupa nuestra atención, nos encontramos ante un acto administrativo que otorgó la concesión del servicio público de recolección de desechos sólidos en el distrito de Chepo; y en la parte motiva del mismo no se menciona que se haya procedido a permitir la participación de los ciudadanos, a los efectos que éstos puedan emitir sus opiniones respecto de las tasas que la empresa adjudicataria del contrato cobrará por ejercer tal actividad, elemento éste que, sin lugar a dudas, podría afectar los intereses de esa colectividad.

Lo anterior, evidencia que en el proceso bajo examen, no se aplicó alguna de las modalidades de participación ciudadana que menciona el artículo 25 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, que señala:

**"Artículo 25.** Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

1. Consulta pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones sociales.

2. Audiencia pública. Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema que se trate.

3. Foros o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.

4. Participación directa en instancias institucionales. Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Parágrafo. Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo."

Lo relevante del artículo 25 de la de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, previamente transcrito es precisamente que explica que las modalidades de participación ciudadana son: consulta pública, audiencia pública, foros o talleres y participación directa en instancias institucionales, ninguna de las cuales se advierte fue aplicada antes de la expedición del acuerdo que se estudia.

"Se aprecia, entonces, que nuestro ordenamiento jurídico instituye la verificación de la consulta ciudadana como mecanismo de salvaguarda frente a la posible afectación de los derechos e intereses precisamente de los particulares." (Cfr. Sentencia de 25 de septiembre de 2017, Sala Tercera).

"La intervención ciudadana, por tanto, es necesaria e imperativa en toda actuación de la Administración Pública que implique la construcción de infraestructuras, tasa de valorización, zonificación y **fijación de tasas y tarifas por servicios**, constituyéndose en un requisito sine qua non para estos actos. Esta garantía exige la comunicación y la atención del parecer de los ciudadanos, mediante consulta pública, audiencia pública, foros o talleres y participación directa en las instancias institucionales." (Cfr. Sentencia de 25 de septiembre de 2017, Sala Tercera).

La situación descrita en las líneas previas; sin duda, transgrede lo comprendido en los artículos 24 y 25 de la de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, por los argumentos

previamente explicados, así como el artículo 3 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, el cual dispone que las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir, entre otras, las leyes de la República; además, del artículo 7 del mismo cuerpo normativo, que prevé el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los concejos municipales, que tienen los ciudadanos.

En un proceso similar al que se analiza, el Tribunal se pronunció a través de la Sentencia de 5 de julio de 2016, que en lo medular dice:

"De lo anterior se desprende que, el ajuste en la tarifa de recolección de basura realizada por el Concejo Municipal del Distrito de San Miguelito configura un acto de la administración pública que puede afectar los intereses y derechos de un grupo de ciudadanos, y por ende conforme a los artículos 24 y 25 de la Ley de Transparencia, tenían la obligación de permitir la participación de los ciudadanos mediante las modalidades que establece dicha normativa, es decir, consulta pública, audiencia pública, foros o talleres, o participación directa en instancias institucionales. Toda vez que, la participación ciudadana es un instrumento de gestión pública que permite el acceso de la colectividad en los gobiernos locales en la toma de decisiones, y manejo de sus recursos, permitiendo así la consolidación de la democracia.

Cabe recalcar que este Tribunal ha señalado que el contenido del Capítulo VII de la Ley de Transparencia busca que los intereses y derechos de los grupos ciudadanos sean defendidos precisamente por quienes pudiesen verse afectados ante el dictamen de una resolución administrativa. Es más, pretende que el público en general, actores relevantes o afectados, ciudadanos o representantes de una organización social tengan pleno conocimiento del tema que les puede afectar y sean partícipes en una toma de decisión específica, después de haberse obtenido un consenso o resuelto un conflicto entre quienes precisamente manifiesten su opinión, hagan sugerencias o propuestas.

En consecuencia, la falta de adopción por parte del Concejo Municipal del Distrito de San Miguelito de alguna de las modalidades consulta pública, audiencia pública, foros o talleres, o participación directa en instancias institucionales para fijar un ajuste en la tarifa de recolección de basura viola el contenido de los artículos 24 y 25 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, y por ende el artículo primero del Acuerdo Municipal Número 6 de 23 de febrero de 2012 es ilegal."

Lo destacado del fallo es: *"De lo anterior se desprende que, el ajuste en la tarifa de recolección de basura realizada por el Concejo Municipal del Distrito de San Miguelito configura un acto de la administración pública que puede afectar los intereses y derechos*

*de un grupo de ciudadanos, y por ende conforme a los artículos 24 y 25 de la Ley de Transparencia, tenían la obligación de permitir la participación de los ciudadanos mediante las modalidades que establece dicha normativa, es decir, consulta pública, audiencia pública, foros o talleres, o participación directa en instancias institucionales”.*

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL el Acuerdo No. 17 de 20 de julio de 2021**, emitido por el **Concejo Municipal del distrito de Chepo**.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General