



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

134

Panamá, treinta (30) de junio de dos mil catorce (2014).

**VISTOS:**

El Licenciado Bayardo Antonio Ortega Carrillo, actuando en nombre y representación del Licenciado Francisco Vigil Chavarría, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare nula por ilegal la Resolución No.0005-09 del 3 de septiembre de 2009, expedida por el Gobernador de la Provincia de Chiriquí.

**I. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO**

Mediante la Resolución No.0005-09 de 3 de septiembre de 2009, el Gobernador de la Provincia de Chiriquí, resolvió lo siguiente:

“ ...

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Autorizar por este medio la deposición y manejo de los desechos sólidos producidos por las comunidades de Bugaba, Alanje y Boquerón, en el Relleno Sanitario de David, hasta que se logre la solución definitiva al problema de la basura, mediante la creación de un Relleno Sanitario Provincial.

**SEGUNDO:** Expedir copia de la presente resolución junto con nota de estilo, dirigida al Honorable Señor Alcalde del Distrito de David, a efecto de que le dé cumplimiento a la misma; y a los Honorables Alcaldes de Bugaba, Alanje y Boquerón, para que puedan hacer uso de los derechos que la misma les confiere.

**TERCERO:** Solicitar a todos los municipios de la Provincia de Chiriquí, para que ofrezcan los recursos, ideas, sugerencias y propuestas que conjuntamente puedan llevar a feliz realización la creación de un Relleno Sanitario para la Provincia de Chiriquí.

...”

137

## II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

La demanda visible a fojas 29 a la 36 del dossier, en lo medular señala que el Gobernador de la Provincia de Chiriquí no tenía competencia para emitir la Resolución No.0005-09 de 3 de septiembre de 2009, siendo por lo tanto ilegal.

Dentro del apartado de las disposiciones que se estiman infringidas la representación judicial de la parte demandante estima las siguientes:

Ley 106 de 1973.

"Artículo 17. Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

...

7. Disponer de los bienes y derechos del Municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca la Ley;

..."

Se indica que el acto administrativo impugnado vulnera la competencia legalmente atribuida en la materia en los concejos municipales.

Ley 106 de 1973.

"Artículo 17: Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

...

9. Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y de los demás terrenos municipales.

..."

Que el acto administrativo impugnado vulnera la competencia legalmente atribuida en la materia de los Concejos Municipales.

"Artículo 17: Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

...

138

12. Autorizar y aprobar la construcción de mataderos, mercados, crematorios, cementerios públicos y reglamentar sus crematorios, cementerios públicos y reglamentar sus servicios. La construcción de mataderos estará sujeta a la reglamentación que dicte el Órgano Ejecutivo.

...”

Que el acto administrativo vulnera la competencia legalmente atribuida en la materia a los concejos municipales.

“Artículo 17: Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

...

14. Establecer y reglamentar el servicios de aseo urbano y domiciliario de sus poblaciones, y procurar los medios para el aprovechamiento de los desechos y residuos.

...”

Que el respectivo acto administrativo vulnera la competencia legalmente atribuida en la materia a los Concejos Municipales.

“Artículo 17: Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

...

15. Reglamentar lo relativo a las construcciones y servicios públicos municipales, teniendo en cuenta las disposiciones generales sobre salubridad, desarrollo urbano y otras.”

Ley 37 de 2009

“Artículo 67. la función normativa y administrativa del Distrito es ejercida por el Municipio como organización política autónoma de la comunidad. La función ejecutiva y de gestión administrativa del municipio corresponde al Alcalde y la función normativa, al Concejo Municipal.”

### III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

A fojas 58 a la 63 se encuentra el informe de conducta rendido por parte del Gobernador de la Provincia de Chiriquí, en el cual indica que la Resolución No.0005-09 del 3 de septiembre de 2009, tiene su sustento legal, en la Resolución No.0004-09 de 14 de agosto de 2009, emitida por todos los Alcaldes que componen la provincia de Chiriquí, con excepción del

139

licenciado Francisco Vigil Chavarria, Alcalde Distrito, ya que a través de la misma se da el respaldo a esta Gobernación.

Que además la resolución impugnada se basó en los informes emitidos por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), a través, del Administrador Regional, y mediante Nota No.ARACH-729-04-10, de 5 de abril de 2010, mediante la cual se manifestaba lo siguiente: "Sirva la presente para saludarle y a la vez informarle que evaluado los trabajos de adecuación y operación que realiza la administración del Vertedero Controlado de David y según la inspección de verificación en campo (ver adjunto), se ha observado un manejo ambiental y técnicamente aceptable, por lo que, el mismo presenta condiciones aptas para aceptar los desechos sólidos provenientes del Distrito de David y otros lugares".

Que las autoridades de salud pública en el orden sanitario nacional, consagra como deber del departamento nacional de salud pública (hoy Minsa) adopta las medidas de emergencia que sean imprescindibles e impostergables en casos de epidemias y otras calamidades públicas.

Capítulo Segundo: Son atribuciones y deberes del Departamento nacional de Salud Pública, en el orden Sanitario Nacional:

...

10) Adoptar las medidas de emergencia que son imprescindibles e impostergables en caso de epidemia u otras calamidades públicas.

11) Desarrollar las actividades sanitarias municipales en los distritos que por razones de presupuesto no puedan mantener los servicios que exige este código."

Que es un hecho notorio, difundido por los medios de comunicación social durante los meses de junio, julio, agosto y septiembre de 2009, que

140

estuvo a punto de desatarse una epidemia de dengue clásico en la Provincia de Chiriquí, específicamente en el Distrito de Bugaba, cuyo vector amenazaba con vincularse a otro similar procedente de la zona sur de Costa Rica, para convertirse en dengue hemorrágico.

Que el artículo 88 al referirse a las actividades sanitarias locales relativas al control del ambiente, pero específicamente a las de recolección y manejo de la basura, residuos y desperdicios, en su numeral 6, dispone:

“Artículo 88: Son actividades sanitarias locales en relación con el control del ambiente:

...

6. Recolectar y tratar la basura, residuos y desperdicios;

...”.

Que las disposiciones de rango nacional, emitidas en su momento erga omnes por el legislador patrio, dejan sin efecto y sin sustento uno de los principales argumentos de la demanda, al referirse a la autonomía municipal como institución jurídica lesionada, por cuanto que las atribuciones relativas a la recolección y manejo de la basura, en tanto problema sanitario y ambiental, no son de competencia exclusiva de los municipios, máxime cuando se ha demostrado su incapacidad para solucionarlo.

#### **IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

A fojas 109 a la 113 del dossier, se encuentra el concepto emitido por la Procuraduría de la Administración, a través de la Vista No.952 de 30 de agosto de 2010, en el cual solicita a la Sala Tercera se sirva declarar que es

141

ilegal la resolución 0005-09 de 3 de septiembre de 2009, emitida por el gobernador de la provincia de Chiriquí.

Expone el Procurador de la Administración que los numerales 14 y 15 del artículo 17 de la ley 106 de 8 de octubre de 1973, reformada por la ley 52 de 12 de diciembre de 1984, que establecen cuales son las funciones de los concejos municipales señalan, entre otros aspectos, que es competencia privativa de estos órganos de gobierno local, el establecimiento y reglamentación del servicio de aseo urbano y domiciliario de las poblaciones y procurar los medios para el aprovechamiento de los desechos y residuos.

En ese sentido, al emitirse la resolución 0005-09 de 3 de septiembre de 2009, el gobernador de la provincia de Chiriquí actuó sin competencia para ello, ya que, conforme lo establecen las normas legales a las que se refiere el párrafo precedente, tal atribución está reservada de manera exclusiva a los concejos municipales, lo que hace más que evidente que el gobernador de la provincia de Chiriquí fue más allá de lo que le permite la Ley, incurriendo con ello en el vicio de nulidad absoluta de los actos administrativos establecido en el numeral 2 del artículo 52 de la ley 38 de 2000.

Se estima que la autoridad demandada igualmente rebasó su competencia al emitir la resolución acusada de ilegal, ya que decidió sobre aspectos que corresponden a la función ejecutiva y de gestión administrativa que corresponde ejercer al Municipio de David.

142

## V. DECISIÓN DE LA SALA

Expuesto lo anterior y encontrándose el proceso en estado de decidir, procede esta Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, a resolver la litis planteada.

En ese orden de ideas, esta Corporación Judicial comparte el criterio de la Procuraduría de la Administración al señalar que al emitirse la Resolución No.0005-09 de 3 de septiembre de 2009, el gobernador de la provincia de Chiriquí actuó sin competencia para ello.

Esto lo decimos porque mediante la resolución acusada de ilegal el Gobernador de la Provincia de Chiriquí decidió autorizar la deposición y manejo de los desechos sólidos producidos por las comunidades de Bugaba, Alanje y Boquerón, en el relleno sanitario de David, hasta que se lograra la solución definitiva al problema de la basura, mediante la creación de un relleno sanitario provincial.

En contraposición a lo dispuesto los numerales 14 y 15 del artículo 17 de la ley 106 de 8 de octubre de 1973, reformada por la ley 52 de 12 de diciembre de 1984, que establecen cuales son las funciones de los consejos municipales, fijan entre otros, que es competencia privativa de estos órganos de gobierno local, el establecimiento y reglamentación del servicio de aseo urbano y domiciliario de las poblaciones y procurar los medios para el aprovechamiento de los desechos y residuos.

143

De lo anterior se desprende que la competencia en lo que corresponde al servicio de aseo es del Consejo Municipal y no del Gobernador.

En ese sentido, la falta de competencia del Gobernador de la Provincia de Chiriquí para dictar un acto relativo al aseo urbano y domiciliario de las poblaciones, conlleva el incurrimento en una causal de nulidad del acto administrativo.

Como vemos, le correspondía al Consejo Municipal de David de la Provincia de Chiriquí, dictar en todo caso la resolución que autorizaba la deposición y manejo de los desechos sólidos producidos por las comunidades de Bugaba, Alanje y Boquerón, en el Relleno Sanitario de David, ya que como se ha visto es competencia exclusiva del Consejo Municipal reglamentar este servicio.

Estas violaciones por parte del acto acusado se convierten en un vicio de nulidad por falta de competencia, además de violar el principio de estricta ilegalidad.

Al respecto del tema esta Sala Contencioso Administrativa en sentencia de fecha 16 de abril de 2003, expuso que:

“ ...

Destáquese también que la competencia rebasada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria se convierte en un vicio que afecta de nulidad el acto acusado, además de primariamente ir contra el principio de estricta legalidad.

La invalidez de un acto administrativo a raíz de la violación del factor competencial ha sido tratado con anterioridad por este Tribunal. La falta de competencia es uno de los motivos de

144

nulidad absoluta del acto administrativo que contiene la ley 38 de 2000, en su artículo 52, numeral 2. No obstante, cabe destacar que, al tiempo de la emisión del acto acusado en este proceso, estaba vigente el artículo 26 de la Ley 135 de 1943 (reformado por el artículo 16 de la Ley 33 de 1946), contentivo de los motivos de nulidad del acto administrativo, que incluía evidentemente aquella causal de invalidez, por lo que esta disposición es claramente aplicable debido a sus efectos residuales.

...”

También debemos recordar que la resolución demandada ya se encontraba suspendida por parte de esta Sala Tercera mediante el auto de fecha 21 de diciembre de 2009.

Realizadas las anteriores aportaciones lo que corresponde en derecho es declarar la nulidad de la Resolución No.0005-09 de fecha 3 de septiembre de 2009, por haber sido emitida por el Gobernador de la Provincia de Chiriquí sin competencia para ello.

**VI. PARTE RESOLUTIVA**

Por lo que antecede, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución No.0005-09 del 3 de septiembre de 2009, expedida por el Gobernador de la Provincia de Chiriquí.

**NOTIFÍQUESE,**

  
**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
**MAGISTRADO**

  
**ALEJANDRO MONCADA LUNA**  
**MAGISTRADO**

  
**VÍCTOR L. BENAVIDES P.**  
**MAGISTRADO**



**LCDA. KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

2014 4 Julio  
 Lase 4:00  
 Inver sur de la  
 Instrucción  


**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**SALA TERCERA**  
**ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL**

Panamá, 9 de sept de 2014  
 DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá  
  
 SECRETARIA

163  
 4:00 Lase  
 3 Julio 2014  
