GACETA OFICIAL DIGITAL
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Año CXVII **Panamá, R. de Panamá viernes 19 de enero de 2018** **N° 28448-B**

CONTENIDO

ASAMBLEA NACIONAL

Ley N° 1
(De viernes 19 de enero de 2018)

QUE ADOPTA MEDIDAS PARA PROMOVER EL USO DE BOLSAS REUTILIZABLES EN ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

Decreto Ejecutivo N° 5
(De viernes 19 de enero de 2018)

QUE MODIFICA EL LITERAL T DEL ARTÍCULO 33 DEL REGLAMENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN, USO, MANTENIMIENTO Y APROVECHAMIENTO DEL PARQUE URBANO COSTERO, DENOMINADO CINTA COSTERA, CONTENIDA EN EL DECRETO EJECUTIVO NO. 281 DE 15 DE DICIEMBRE DE 2017.

CAJA DE SEGURO SOCIAL

Resolución N° 52,373-2018-J.D.
(De jueves 18 de enero de 2018)

POR LA CUAL SE PRORROGA POR UN TÉRMINO DE HASTA NOVENTA (90) DÍAS CALENDARIO, A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN EN LA GACETA OFICIAL, LA SUSPENSIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN INTRODUCIDA AL REGLAMENTO GENERAL DE AFILIACIÓN E INSCRIPCIÓN DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, APROBADA MEDIANTE LA RESOLUCIÓN NO. 52,300-2017-J.D. DEL 12 DE DICIEMBRE DE 2017, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL NO. 28,428 DEL 19 DE DICIEMBRE DE 2017.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N
(De lunes 25 de septiembre de 2017)

1. POR EL CUAL SE DECLARA NULA, POR ILEGAL, LA ADENDA NO. 2 DE 27 DE MARZO DE 2012 AL CONTRATO NO. 1-2006 DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN SUS COMPONENTES DE BARRIDO DE CALLES Y ÁREAS PÚBLICAS, RECOLECCIÓN, TRANSPORTE Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS EN RELLENO SANITARIO, CORRESPONDIENTE A LA LICITACIÓN PÚBLICA NO. 01/16 FIRMADA POR EL SEÑOR ALCALDE DEL DISTRITO DE LA CHORRERA Y EL REPRESENTANTE LEGAL DE LA EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A.: E.S.P.-EMAS. 2. SE DECLARA NULO, POR ILEGAL, EL ACUERDO MUNICIPAL NO. 7 DE 3 DE ABRIL DE 2012, EXPEDIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DE LA CHORRERA, POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBA LA ADENDA NO. 2 AL CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN SUS COMPONENTES DE BARRIDO DE CALLES Y ÁREAS PÚBLICAS, RECOLECCIÓN, TRANSPORTE Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS EN RELLENO SANITARIO EN EL DISTRITO DE LA CHORRERA, CON LA EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A. E.S.P.-EMAS.

LEY 1
De 19 de ENERO de 2018

Que adopta medidas para promover el uso de bolsas reutilizables en establecimientos comerciales

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Artículo 1. Queda prohibido el uso de bolsas de polietileno en los supermercados, autoservicios, almacenes o comercios en general para transporte de productos o mercaderías.

Artículo 2. Los establecimientos previstos en esta Ley procederán al reemplazo progresivo de las bolsas de polietileno, dentro de los plazos siguientes:

1. Dieciocho meses, contados a partir de la promulgación de esta Ley, para supermercados, farmacias y minoristas.
2. Veinticuatro meses, contados a partir de la promulgación de esta Ley, para almacenes y mayoristas.

Artículo 3. Esta Ley no será aplicable cuando por cuestiones de asepsia las bolsas de polietileno deban ser utilizadas para contener alimentos o insumos húmedos elaborados o preelaborados y no resulte factible la utilización de un sustituto compatible con la minimización del impacto ambiental.

Artículo 4. La Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia será la responsable de la aplicación de la presente Ley y de la fiscalización del reemplazo del que trata el artículo 2.

Artículo 5. El Ministerio de Ambiente tendrá las responsabilidades siguientes:

1. Desarrollar campañas de difusión y concienciación nacional sobre el uso racional del material no degradable y no biodegradable, así como de las ventajas para el medio ambiente de la utilización de bolsas reutilizables o de materiales amistosos con el ambiente.
2. Realizar actividades con la finalidad de sumar a empresas no previstas en esta Ley, relacionadas con la comercialización de productos, para que se adecúen a las exigencias de la presente Ley.

Artículo 6. Los comerciantes podrán optar por el cobro o no de las bolsas reutilizables. En caso de que decidan cobrarlas a los consumidores, la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia fiscalizará que sean cobradas a precio de costo. Para tal efecto, deberán remitir a la Autoridad, al inicio de cada año, el costo declarado de estas.

Artículo 7. La Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia determinará las sanciones que correspondan por el incumplimiento o transgresión de la presente Ley, de acuerdo con lo establecido por la Ley 45 de 2007.

Artículo 8. Los ingresos recaudados en concepto de multa pasarán a un fondo que creará la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, destinado a los programas de reciclaje y docencia sobre temas relacionados con materiales contaminantes.

Artículo 9. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 492 de 2017 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veintisiete días del mes de octubre del año dos mil diecisiete.

La Presidenta,

Yanibel Abrego S.

El Secretario General,

Franz O. Weyer Z.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, 19 DE ENERO DE 2018.

JUAN CARLOS VARELA R.
Presidente de la República

AUGUSTO R. AROSEMENA M.
Ministro de Comercio e Industrias

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS
DECRETO EJECUTIVO N° 5
de 19 de Enero de 2018

Que modifica el literal t del artículo 33 del Reglamento para la Administración, Uso, Mantenimiento y Aprovechamiento del Parque Urbano Costero, denominado Cinta Costera, contenida en el Decreto Ejecutivo N°281 de 15 de diciembre de 2017.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,
En uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el Ministerio de Obras Públicas tiene entre sus funciones la administración, supervisión e inspección de las obras públicas, para su debida construcción y mantenimiento, de acuerdo a la Ley 35 de 30 de junio de 1978, modificada por la Ley 11 de 27 de abril de 2006;

Que mediante Decreto Ejecutivo N° 281 de 15 de diciembre de 2017, el Ministerio de Obras Públicas aprobó el reglamento para la Administración, Uso, Mantenimiento y Aprovechamiento del Parque Urbano Costero, denominado Cinta Costera;

Que la finalidad del mencionado decreto ejecutivo es la de establecer una reglamentación para el uso, administración, mantenimiento y conservación de la Cinta Costera como patrimonio público cuyo control y supervisión recae en el Ministerio de Obras Públicas;

Que para una mejor administración y mantenimiento del área denominada Cinta Costera, se hace necesario modificar el literal t. del artículo 33 de las prohibiciones contenidas en el reglamento en cumplimiento de la disposición constitucional que regula la realización de manifestaciones o reuniones al aire libre; por tanto;

DECRETA:

Artículo 1. Se modifica el literal t del artículo 33 del Reglamento para la Administración, Uso, Mantenimiento y Aprovechamiento del Parque Urbano Costero, denominado Cinta Costera, contenida en el Decreto Ejecutivo N°281 de 15 de diciembre de 2017, para que quede así:

"t. Convocar y realizar manifestaciones de cualquier tipo, dar discursos o sermones públicos sin aviso previo a la autoridad administrativa local, con anticipación de veinticuatro horas".

Artículo 2. Este Decreto Ejecutivo comenzará a regir a partir de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 184, numeral 14 de la Constitución Política de la República

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los Diecinueve (19) días del mes de Enero del año dos mil dieciocho (2018).

JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República

RAMÓN ARÓSEMENA
Ministro de Obras Públicas

Caja de Seguro Social

Apartado 08-16-06808 PANAMÁ 5, PANAMÁ
www.css.gob.pa
Central tel.: (507) 513-0276

18 de enero de 2018.

CAJA DE SEGURO SOCIAL SECRETARÍA GENERAL PANAMÁ

RESOLUCION Nº.52,373-2018-J.D.

La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social en ejercicio de las facultades legales y reglamentarias y;

CONSIDERANDO:

Que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, en atención a lo preceptuado en los artículos 77, 78 y 79 de la Ley 51 de 2005 emitió la resolución No. 39,489-2007-J.D. del 23 de marzo de 2007 que aprobó el Reglamento General de Afiliación e Inscripción de la Caja de Seguro Social;

Que mediante Resolución No. 52,165-A-2017-J.D., del 04 de octubre de 2017, publicada en la Gaceta Oficial No. 28,403 del 09 de noviembre de 2017, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, resolvió **MODIFICAR** la Resolución No.39,489-2007 J.D. del 23 de marzo de 2007, que aprobó el Reglamento General de Afiliación e Inscripción de la Caja de Seguro Social;

Que al momento de la ejecución de las modificaciones introducidas al Reglamento General de Afiliación e Inscripción de la Caja de Seguro Social, diversas Asociaciones y Gremios e Instituciones Gubernamentales advirtieron de inconsistencias en la aplicación de los trámites que se solicitan en el Servicio Nacional de Migración del Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que infringen normas migratorias y laborales de Panamá;

Que a raíz de estas inconsistencias la Junta Directiva mediante la Resolución No. 52,300-2017-J.D. del 12 de diciembre de 2017, publicada en la Gaceta Oficial No. 28,428 del 19 de diciembre de 2017, resolvió **Suspender** los efectos de la aplicación del Reglamento General de Afiliación e Inscripción de la Caja de Seguro Social, por un término de treinta (30) días calendario;

Que a raíz de la suspensión de la ejecución del Reglamento General de Afiliación e Inscripción de la Caja de Seguro Social, la administración ordena conformar una mesa de trabajo con la participación de funcionarios responsables de los trámites migratorios y laborales de las instituciones descritas anteriormente y de forma consensuada se ha efectuado una revisión integral del Reglamento de Afiliación e Inscripción, a partir de la fecha en que se resolvió suspender su ejecución por un término de treinta (30) días calendario, período que resulta limitado para culminar el

proceso de revisión, consideración y aprobación por el Pleno de la Honorable Junta Directiva;

Que el período otorgado para la revisión de las inconsistencias detectadas e introducidas con la modificación al Reglamento General de Afiliación e Inscripción de la Caja de Seguro Social, requiere de una extensión del término para completar la revisión formal y de fondo del documento aprobado, según la Resolución No. 52,165-A-2017-J.D., del 04 de octubre de 2017, publicada en la Gaceta Oficial No. 28,403 del 09 de noviembre de 2017, con el objeto de someter a la evaluación de la Honorable Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, el resultado de la revisión;

Que en mérito a lo expuesto anteriormente;

RESUELVE:

PRORROGAR, como en efecto se prorroga por un término de hasta noventa (90) días calendario, a partir de la publicación de la presente resolución en la Gaceta Oficial, la suspensión de la aplicación de la modificación introducida al Reglamento General de Afiliación e Inscripción de la Caja de Seguro Social, aprobada mediante la Resolución No. 52,300-2017-J.D. del 12 de diciembre de 2017, publicada en la Gaceta Oficial No. 28,428 del 19 de diciembre de 2017.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 28, numeral 2 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005. Ley 38 del 2000, modificada por las leyes 45 del 2000 y 62 del 2009.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

SR. GUILLERMO PUGA
Presidente de la Junta Directiva

LICDA. LYDA RIVERA V.
Secretaria de la Junta Directiva

RAC/NVT/om

Aprobada en primer debate, en la sesión del martes 16 de enero de 2018.
Aprobada en segundo debate, en la sesión del jueves 18 de enero de 2018.

CAJA DE SEGURO SOCIAL
SECRETARÍA GENERAL
PANAMÁ

CAJA DE SEGURO SOCIAL
La Suscrita Secretaria General de la Caja de Seguro Social certifica que este documento es fiel copia del original

Licda. Lyda Rivera V.
Panamá 18 **de** 01 **de** 18

-36

365

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).

VISTOS:

El Licenciado Raúl J. Ossa De La Cruz ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, sendas demandas contencioso administrativas de nulidad, la primera de éstas actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nula, por ilegal, la Adenda No. 2 al Contrato de Operación del Servicio Público de Aseo en sus componentes de Barrido de Calles y Áreas Públicas, Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos en Relleno Sanitario, correspondientes a la Licitación Pública No. 01/06, suscrito entre la Empresa Metropolitana de Aseo, S.A. y la Alcaldía de La Chorrera (fojas 1 a 19), y la segunda, actuando en su propio nombre y en representación de Arminda Alvendas Carrasco, Zoraida María Fernández, Natividad Abrego González, María de Lourdes Saavedra de Spina, José Heriberto Herrera Moreno, Carlos Lenin Villa Toribio y Marlín Estela González, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal No. 7 de 3 de abril de 2012, expedido por el Concejo Municipal de La Chorrera, por medio del cual se aprueba la Adenda No. 2 al Contrato de Operación del Servicio Público de Aseo en sus componentes de Barrido de Calles y Áreas Públicas, Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos en Relleno Sanitario en el Distrito de La Chorrera, con la Empresa

-310-
306

Metropolitana de Aseo, S.A. E.S.P.-EMAS (fojas 79 a 96), identificadas con los números de entrada 22-13 y 25-13 respectivamente.

Con posterioridad, el Licenciado Raúl J. Ossa De La Cruz presentó una corrección a la demanda enumerada 25-13 (f. 209 a 235) recibida por la Secretaría de esta Sala Tercera el 16 de mayo de 2015,

Subsiguientemente mediante Auto de 8 de junio de 2015 (f. 75-76) el Magistrado Sustanciador representando a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia admitió la corrección de la demanda contencioso administrativa de nulidad presentada por el Licenciado Raúl J. Ossa De La Cruz, actuando en su propio nombre y en representación de Arminda Alvendas Carrasco y otros (Entrada 25-13) y, así también, admite la demanda contencioso administrativa de nulidad presentada por el Licenciado Raúl J. Ossa De La Cruz, actuando en su propio nombre y representación (Entrada 22-13).

Por medio del mismo Auto y con fundamento en los artículos 720 y 731 del Código Judicial, dado que ambas demandas tienen la misma causa de pedir y por economía procesal, la Sala Tercera ordenó la acumulación de los referidos expedientes para que fueran tramitados bajo una misma línea y decididos en una sola Resolución. Se ordenó, también, correr traslado de la misma al Procurador de la Administración y a la Empresa Metropolitana de Aseo, S.A. E.S.P.-EMAS por el término de cinco (5) días, así como remitir copia de éstas al Presidente del Concejo Municipal de La Chorrera, a efectos que rindiera un informe explicativo de conducta de conformidad con lo que dispone el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

De otra parte, es oportuno anotar que posterior a la acumulación decretada, concurre el Licenciado Raúl J. Ossa De La Cruz el 24 de junio de 2015 a fin de presentar corrección a la demanda enumerada 22-13 (f. 240 a 266), la que fue admitida con el Auto de 2 de julio de 2015 (f. 274).

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA ÓRGANO JUDICIAL

-36
367

I. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS IMPUGNADOS.

El acto administrativo impugnado con la primera demanda contencioso administrativa de nulidad numerada 22-13, lo constituye la Adenda No. 2 al Contrato de Operación del Servicio Público de Aseo en sus componentes de Barrido de Calles y Áreas Públicas, Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos en Relleno Sanitario, correspondientes a la Licitación Pública No. 01/06, suscrito entre la Alcaldía de La Chorrera y la Empresa Metropolitana de Aseo, S.A., por medio de la cual se modificó la Cláusula Cuarta de la Adenda No.1, que a su vez modificó la Cláusula Octava original del Contrato de Concesión, por haber sido celebrada, negociada, suscrita y formalizada sin la autorización precedente y especifica del Concejo Municipal de La Chorrera.

En lo que respecta a la demanda contencioso administrativa de nulidad con Entrada 25-13, se cuestiona la legalidad del Acuerdo Municipal No. 7 de 3 de abril de 2012 proferido por el Concejo Municipal de La Chorrera, que aprueba la Adenda No. 2 al referido Contrato de Operación del Servicio Público de Aseo en sus componentes de Barrido de Calles y Áreas Públicas, Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos en Relleno Sanitario en el Distrito de La Chorrera, con la Empresa Metropolitana de Aseo, S.A. E.S.P.-EMAS, argumentándose que fue aprobado y puesto en vigencia obviando la autorización previa y expresa del Concejo Municipal de La Chorrera necesaria para que el Alcalde pudiera negociar y suscribirla.

II. DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y SU CONCEPTO.

Vale la pena advertir, que la normativa y su concepto señalado por la parte actora como infringida por la expedición de la Adenda No. 2 al Contrato de Operación del Servicio Público de Aseo, es la misma utilizada en la demanda acumulada contra el Acuerdo Municipal No. 7 de 3 de abril de 2012.

En las dos demandas acumuladas, se ha invocado la violación de las siguientes normas legales:

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ÓRGANO JUDICIAL

-365
368

A. Ley No.6 de 22 de enero de 2012 "Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones".

> "**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 de 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, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios."

La parte actora aduce que esta norma ha sido infringida de manera directa por omisión puesto que, tanto con respecto a la referida Adenda No.2 al Contrato de Operación del Servicio Público de Aseo como para con el Acuerdo Municipal No. 7 de 3 de abril de 2012, expedido por el Concejo Municipal de La Chorrera, se obvió la participación de los ciudadanos a quienes afectaba la medida administrativa contenida en estos actos, particularmente el incremento en la tasa de aseo.

> "**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."

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ÓRGANO JUDICIAL

-365
369

Manifiesta la recurrente, que la señalada norma ha sido infringida en concepto de violación directa, por omisión, ya que el Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera desatendió su cumplimiento al expedir los actos en ausencia de la participación ciudadana en alguna de sus modalidades.

B. Ley No.106 de 8 de octubre de 1973 "Sobre Régimen Municipal".

> "**Artículo 17** - Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva, para el cumplimiento de las siguientes funciones:
> 1° - ...
> 11° - Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción y ejecución de obras públicas municipales;"

El demandante arguye su vulneración directa por inaplicación, pues la celebración o modificación de contratos sobre concesiones u otros modos de prestación de servicios públicos exige como requisito indispensable la previa autorización del Concejo Municipal, de La Chorrera en este caso, dada la competencia exclusiva determinada en la norma, aun cuando el Alcalde esté legalmente autorizado para representar al Municipio.

> "**Artículo 4** - Las corporaciones o personas que legalmente representen a los municipios, cuando actúen en nombre de éstos y estén legalmente autorizados para ello por el respectivo Concejo, tendrán capacidad plena para adquirir, reivindicar, conservar, administrar gravar bienes del Municipio, o para establecer u explotar obras y servicios públicos, dentro de su territorio para obligarse o en fin para ejercitar toda clase de acciones en el orden judicial-administrativo, fiscal o contencioso-administrativo."

En concepto del recurrente, esta norma ha sido violada en similar condición que antes referida, ya que las actuaciones de los Alcaldes ameritan la autorización respectiva del Concejo Municipal, para que las contrataciones o modificaciones sobre concesiones de servicios públicos y otros sean legalmente válidas, lo que en opinión del actor fue omitido en al proferirse el acto administrativo atacado.

> "**Artículo 41** - Todo proyecto de acuerdo o resolución, una vez cumplidos los trámites previstos en el Reglamento Interno del Concejo, pasará al pleno de éste, donde sufrirá un solo debate y será adoptado mediante el voto favorable de la mayoría absoluta, entendiéndose por ésta el número entero siguiente a la mitad de los miembros del

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ÓRGANO JUDICIAL

-26
370

> Concejo. Se exceptúan los acuerdos especiales para cuya aprobación se requieran otras formalidades exigidas por esta Ley o por el Reglamento del Concejo, y una vez aprobado, será remitido a la Secretaría para su promulgación."

Acorde al señalamiento del actor, la violación a esta norma fue infringida en concepto de violación directa, por omisión, ya que al expedirse el Acuerdo impugnado, no se satisfizo la exigencia en ella dispuesta, en cuanto al cumplimiento de los trámites dispuestos en el artículo 161 del Reglamento Interno del Concejo Municipal de La Chorrera.

C. Código Civil de la República de Panamá.

> **"Artículo 977.** Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de los mismos."

La demandante cita, finalmente, como disposición infringida el artículo 977 del Código Civil manifestando que ha sido violado de forma directa por omisión, al considerar que la modificación aprobada mediante el Acuerdo No.7 de 3 de abril de 2012 incumple el contenido del propio Contrato 1-2006 de Concesión del Servicio de Recolección de Basura, a pesar de lo dispuesto en la normativa.

III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.

En memorial visible de foja 152 a 156 del infolio judicial, la Honorable Representante del Corregimiento de Herrera Señora María Deysy Díaz de Delgado, en su condición de Presidenta del Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera, remite a esta Magistratura el Informe Explicativo de Conducta fechado 30 de julio de 2014, en relación a la demanda contencioso administrativa de nulidad contra la Adenda No.2 al Contrato de Concesión del Servicio de Recolección de Basura, previamente solicitado en la resolución de admisión de las demandas en análisis.

Consta en el expediente judicial de foja 269 a 273, un segundo Informe de Conducta de 30 de junio de 2015 incorporado por el Concejo Municipal del Distrito de La

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA ÓRGANO JUDICIAL

-374
371

Chorrera, en esta ocasión suscrito por su Presidente el Honorable Representante del Corregimiento de Feuillet señor Jorge Ávila Escala, respecto de la demanda contencioso administrativa de nulidad instaurada contra el Acuerdo No.7 de 3 de abril de 2012, en el que se reiteran las consideraciones expuestas y las pruebas aportadas con el primero.

Los aspectos más relevantes atendidos por la autoridad administrativa en estos Informes, refieren que el Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera aprobó el Acuerdo No. 15 del 21 de marzo de 2006 por el que autorizó al Alcalde del Distrito de La Chorrera, para que suscribiera un contrato para la recolección de desechos sólidos conforme la Ley No. 56 de 1995 sobre Contrataciones Públicas.

Realizado el Acto de Licitación Pública No.01-06 para la concesión del servicio público resultó favorecida la Empresa Metropolitana de Aseo, S.A., por lo que el 29 de septiembre de 2006 se suscribió el Contrato No.01-2006 de Operación del Servicio Público de Aseo en sus componentes de Barrido de Calles y Áreas Públicas, Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos en Relleno Sanitario en el Distrito de La Chorrera, aprobado por el Concejo Municipal con el Acuerdo No. 46 de 14 de noviembre septiembre de 2006.

Apunta que, ante los problemas económicos que enfrentaba la empresa por la alta morosidad en el pago de las tarifas, el Concejo Municipal autorizó al Señor Alcalde, mediante el Acuerdo No. 57 del 29 de diciembre de 2009, para renegociar y suscribir un nuevo contrato con la Empresa Metropolitana de Aseo, S.A. E.S.P.-EMAS, gestión por la que se convino en la Adenda No. 1 que modificó las Cláusulas Tercera, Cuarta, Quinta, Octava, Novena y Vigésima Tercera del Contrato No. 1-2006 de concesión. Esta Adenda fue validada con el Acuerdo No. 41 aprobado por el Concejo Municipal el 20 de octubre de 2010.

A posteriori se concertó la Adenda No. 2 del 27 de marzo de 2012 para reformar la Cláusula Cuarta de la Adenda No. 1 al Contrato de Operación del Servicio Público de Aseo, la que a su vez modifica la Cláusula Octava del contrato original, que fue aprobada

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

37
37i

mediante el Acuerdo No. 7 del 3 de abril de 2012 dictado por el Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera.

En opinión de la entidad demandada, la negociación y firma por parte del señor Alcalde de la Adenda No. 2 estaba debidamente aprobada por virtud del Acuerdo No. 57 de 29 de diciembre de 2010, que le autorizaba a renegociar un nuevo contrato. En tal sentido rechaza que, con la aprobación del Acuerdo No. 41 de 20 de octubre de 2010, se extinguiera la autorización previamente otorgada al Alcalde Municipal de La Chorrera, pues estiman que la Adenda No.2 de 27 de marzo de 2012 es consecuencia de la Adenda No. 1 de 20 de octubre de 2010. Agrega que lo que se presenta para aprobación del Concejo Municipal, no es sino la "formalización" del documento de negociación para la modificación del contrato original, derivada de la autorización inicial.

Se señala que los actos administrativos demandados de nulidad fueron aprobados luego de cumplir con las exigencias legales respectivas y sustentándose en la competencia exclusiva conferida al Concejo Municipal por virtud de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973 "Sobre Régimen Municipal", modificada por la Ley No. 52 de 12 de diciembre de 1984.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista Número 477 de 3 de mayo de 2016 (fojas 318 a 345), el Señor Procurador de la Administración solicita que la Sala Tercera declare nulos, por ilegales, tanto la Adenda No.2 de 27 de marzo de 2012 al Contrato de Operación del Servicio Público de Aseo como el Acuerdo No. 7 de 3 de abril de 2012, aprobado por el Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera.

El representante del Ministerio Público advierte que, de acuerdo al examen efectuado, se infiere que el Concejo Municipal no autorizó expresamente al Alcalde del Distrito de La Chorrera para que suscribiera con la Empresa Metropolitana de Aseo, S.A. EMAS, la Adenda No. 2 al Contrato de Operación del Servicio Público de Aseo en sus

-37
377

componentes de Barrido de Calles y Áreas Públicas, Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos en Relleno Sanitario, tal como lo exige el artículo 4 de la Ley No. 106 de 1973, modificada por la Ley No. 52 de 1984. En su criterio, el Acuerdo No. 57 de 29 de diciembre de 2010 facultó al Alcalde únicamente para renegociar y suscribir un nuevo contrato con la referida sociedad anónima, más no para modificarlo.

Estima que la expedición de los actos impugnados incumplió lo dispuesto en el artículo 17 numeral 11 de la Ley No. 106 de 1973 (modificada por la Ley No. 52 de 1984) y el artículo 161 del Reglamento interno del Concejo Municipal de La Chorrera, que lo desarrolla, pues necesitaban las aprobaciones y autorizaciones previas expresamente señaladas en la ley.

Indica que de las piezas incorporadas al infolio judicial se desprende que la Adenda No.2 de 27 de marzo de 2012 no fue sometida a ninguna de las modalidades de participación ciudadana, establecidas en los artículos 24 y 25 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2012, a pesar que la modificación a la Cláusula Cuarta de la Adenda No. 1 de 20 de octubre de 2010 implica una medida que incide sobre la tarifa que deben pagar los usuarios del servicio en el Distrito de La Chorrera.

V. <u>INTERVENCIÓN DE TERCERO.</u>

Por su parte, la sociedad EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A. E.S.P.-EMAS por medio de su apoderado judicial el Licenciado Federlin Bonilla Bonilla, se presentó al proceso en calidad de terceros interesados, mediante memorial de oposición a la demanda (fojas 179 a 184).

En el libelo de su contestación se rechazan los argumentos de ilegalidad planteados por el actor contra los actos administrativos demandados, indicando entre otros aspectos, que la autorización otorgada por el Concejo Municipal al señor Alcalde goza de legalidad en función del Acuerdo No. 57 de 29 de diciembre de 2009, que no tiene establece límite de tiempo para pueda negociar y mejorar los términos del Contrato de operación del

servicio de aseo. Agrega que no se han violado ninguna de las disposiciones alegadas por el demandante.

V. EXAMEN DE LA SALA TERCERA.

Evacuados los trámites previstos para este tipo de demandas, corresponde dirimir el fondo de la presente controversia, previo las consideraciones siguientes:

Debe señalarse, en primer lugar, que con fundamento en el artículo 206 numeral 2 de la Constitución Política en concordancia con lo dispuesto en el artículo 97 numeral 2 del Código Judicial y en correspondencia, a su vez, con el artículo 42-A de la Ley No. 135 de 1943, reformada por la Ley No. 33 de 1946, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer este tipo de acciones.

Como se ha enunciado en párrafos precedentes, los actos administrativos impugnados en esta oportunidad lo son la Adenda No. 2 al Contrato de Operación del Servicio Público de Aseo en sus componentes de Barrido de Calles y Áreas Públicas, Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos en Relleno Sanitario suscrito entre la Empresa Metropolitana de Aseo, S.A. y la Alcaldía de La Chorrera (Entrada 22-2013) y el Acuerdo Municipal No. 7 de 3 de abril de 2012, expedido por el Concejo Municipal de La Chorrera por el que se aprueba la referida Adenda No. 2 (Entrada 25-2013).

La Sala Tercera mediante Resolución de 30 de abril de 2015 (fs.62-69) decretó la suspensión provisional de los efectos de la Adenda 2 al Contrato No. 1-2006 suscrito entre la Empresa Metropolitana de Aseo, S.A. y la Alcaldía del Distrito de La Chorrera, luego de verificar la apariencia de buen derecho o *fummus bonis iuris* al determinar *prima facie* que el acto demandado incumplía el ordenamiento legal aplicable.

Ambas demandas fueron admitidas y acumuladas mediante Auto de 8 de junio de 2015, siendo que éstas se fundamentan en los mismos hechos y contemplan la misma

-37
375

causa a pedir por lo que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 720 y 731 del Código Judicial, corresponde decidirlas en una sola sentencia.

Ahora bien, la Sala observa que la controversia gira fundamentalmente en torno a determinar si la aprobación de los actos administrativos demandados, satisfizo la obligación de dar acceso a la participación ciudadana, en alguna de sus modalidades, y si se contaba con la autorización requerida para negociar el convenio de modificación (Adenda 2) previo a la aprobación mediante acuerdo municipal.

La actora ha sostenido ante este Tribunal Colegiado que las referidas actuaciones administrativas infringen los artículos 24 y 25 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, los artículos 4, 17 (numeral 11) y 41 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley No. 52 de 12 de diciembre de 1984, así como el artículo 976 del Código Civil, pues considera que fueron aprobados obviando la participación ciudadana y sin que mediara la precedente y necesaria autorización por el Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera.

El Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera, entidad demandada, ha descartado los señalamientos formulados por el demandante subrayando que con el Acuerdo No. 57 de 29 de diciembre de 2009 se autorizó al Alcalde para renegociar y suscribir un nuevo contrato, lo que considera también le habilitó para acordar la Adenda 2 al Contrato No.1-2006 de Operación del Servicio Público de Aseo. Adiciona que su actuación se dio en apego a la ley puesto que la aprobación se sustentó en la competencia exclusiva que a tales efectos concede la Ley No. 106 de 1973, modificada por la Ley No. 52 de 1984, en su artículo 17, luego del refrendo otorgado por la Contraloría General de la República.

La sociedad Empresa Metropolitana de Aseo, S.A. E.S.P.-EMAS, interviniendo como tercero interesado, refutó los cargos de ilegalidad alegados por el demandante y señala que los actos administrativos impugnados fueron acordados por el señor Alcalde de La Chorrera, contando con la autorización otorgada por el Concejo Municipal en virtud del

375
376

Acuerdo No. 57 de 29 de diciembre de 2009 vigente al momento de concretar la adenda, ya que aquella no le señalaba límite de tiempo para renegociar.

Examinado el material probatorio acopiado al infolio judicial, se constata que con la impugnada Adenda No. 2 de 27 de marzo de 2012, se reforma la Cláusula Cuarta de la Adenda N°1 de 20 de octubre de 2010 a través de la cual se modifica la Cláusula Octava del Contrato No. 1-2006 de Concesión para la Operación del Servicio Público de Aseo en sus componentes de Barrido de Calles y Áreas Públicas, Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos en Relleno Sanitario celebrado el 29 de septiembre de 2006.

La Cláusula Octava del Contrato No. 1-2006 suscrito entre el Alcalde del Distrito de La Chorrera y la Empresa Metropolitana de Aseo, S.A., indicaba originalmente lo siguiente:

> "**CLAUSULA OCTAV**A. Remuneración en favor de El Contratista.
> .../..
> Las Tarifas que aplicara El Contratista serán las siguientes:
> a) Usuarios residenciales hasta un máximo de 4,8 balboas mensuales.
> b) Usuarios Comerciales se le aplicará la siguiente tabla:
> PRODUCCION DE RESIDUOS POR MES TARIFA
> 0-0.3 m3 (METRO CUBICO) B/. 8.00
> 0.3 - 0.7 m3 (METRO CUBICO) B/. 15.00
> 0.7 - 1.0 m3 (METRO CUBICO) B/. 18.70
> 1.0 en adelante (METRO CUBICO) B/. 18.70 por m3
> c) Usuarios Industriales: La tarifa de residuos industriales se cobrará a B/. 18.70 por metro cúbico (m3). PARAGRAFO: Los residuos industriales que requieran de un tratamiento especial, toda vez que pueden ser peligrosos y no peligrosos, dependiendo de su características físicas, químicas y biológicas, así como el tipo de industrias que lo genera, su tarifa será fijada de conformidad con la característica y la responsabilidad del manejo de estos por la concesionaria y la misma deberá ser fijada y aprobada en consecuencia por la Comisión de Hacienda del Honorable Concejo Municipal de La Chorrera.
> d) Residuos Institucionales: Son los residuos generados por las oficinas públicas y privadas a las cuales se les aplicara la misma tarifa que a los residuos sólidos comerciales.
> En la eventualidad que se haga necesario un incremento en las tarifas El Municipio de La Chorrera en coordinación con el Concesionario realizará los estudios correspondiente tomando como referencia el

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ÓRGANO JUDICIAL

377

377

índice de inflación de I.P.C. determinado por el ministerio de Economía y Finanzas."

A partir de la modificación incorporada por la Adenda No. 2 de 27 de marzo de 2012, la referida Cláusula Octava del Contrato No. 1-2006 quedó redactada en los siguientes términos:

"**CLAUSULA PRIMERA:** Modifíquese la Cláusula Cuarta de la Adenda N°1-2010, a través de la cual se modifica la Cláusula Octava del Contrato de Concesión, a fin de que sea del tenor siguiente:
CLÁUSULA CUARTA: La Cláusula Octava original del Contrato 1-2006 quedará así:
CLAUSULA OCTAVA. Remuneración en favor de El Contratista.
.../..
Las Tarifas que aplicara El Contratista serán las siguientes:
Para usuarios residenciales:

Valor de la vivienda us $	
25,000.00 < v	4,00
25.001.00 < v 40.000	5.50
40.001.00 < v 60.000	6.20
60.001.00 < v	10.00

El valor de la vivienda será determinado con base al avalúo catastral que se realice de acuerdo al valor comercial sectorizado, es decir, por área o zona, conforme a la metodología adoptada por una empresa evaluadora reconocida en el territorio de Panamá.
Para usuarios no residenciales:

Producción < 1 m3	Actividad	10.80
Producción superior a 1 m3	Se realizarán los aforos respectivos	18.70 por cada m3

Parágrafo: Las nuevas tarifas empezarán a regir a partir del refrendo por Contraloría de la presente Adenda, una vez se haya realizado y culminado el avalúo comercial sectorizado de la vivienda. Este avalúo será realizado por el Contratista y el Municipio de La Chorrera lo fiscalizará.
La tarifa del servicio de transporte y disposición de los residuos biomédicos, industriales, peligrosos o especiales que requieran de un tratamiento especial, será fijada por El Contratista de conformidad con la característica y la responsabilidad del manejo de estos.

~~27~~ 51

370

> Los Residuos Institucionales generados por las oficinas públicas y privadas se les aplicarán la misma tarifa que a los residuos sólidos comerciales.
> Las tarifas arriba determinadas se incrementarán anualmente en un porcentaje idéntico al incremento acumulado anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC oficial) al 31 de diciembre, a partir del mes de marzo de cada año y por el periodo de vigencia del Contrato No.01-2006.
> Las tarifas arriba mencionadas previos los informes técnicos que se requieran podrán ser negociadas con la empresa Metropolitana de Aseo, S.A. – EMAS, contado 5 años a partir de la entrada en vigencia de la presente adenda."

Verificado el respectivo estudio, esta Sala constata que la Adenda No. 2 al Contrato No. 1-2006 de Operación del Servicio Público de Aseo suscrito entre la Empresa Metropolitana de Aseo, S.A. y la Alcaldía de La Chorrera, constituye un acto administrativo por el que se fijan parámetros distintos para el cálculo del cobro por el servicio de aseo, distintos a los ya establecidos, estableciendo una nueva tarifa para los ciudadanos que se sirven de tal prestación.

En esa dirección, la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y otras disposiciones, estipula en su artículo 24 que las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, para el presente caso los Municipios, tienen la obligación de consentir y hacer posible la intervención ciudadana por alguno de los medios dispuestos, listando expresamente cuales actos administrativos deben cumplir con esta garantía de participación. El artículo consultado dice:

> **"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."

En complemento de lo anterior, el artículo 25 de la misma Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 especifica los modos por los cuales debe consentirse la intervención ciudadana,

35
37

para permitir que manifieste su opinión o haga propuestas o sugerencias. La norma citada dice:

> "**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."

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. 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.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha manifestado antes en ese sentido indicando:

37
380

"Dentro de este contexto, advertimos que no existe propiamente contradicción o incompatibilidad entre la Ley 6 de 2002 y el Decreto Ejecutivo Nº 542 de 2003 sino la existencia de una regulación paralela en torno a cómo un funcionario debe proceder para fijar la tarifa por la prestación de un servicio. A razón de ello, la autoridad estaba obligada a cumplir tanto con el procedimiento establecido por la propia institución para fijar la tarifa de transporte colectivo como con el texto legal que tiene como fin que la ciudadanía intervenga en los actos administrativos que pudiesen mermar sus intereses o derechos.
En virtud de lo expresado, se concluye que el Director de la Autoridad del Tránsito previa emisión del artículo impugnado debió no sólo emplear la reglamentación para la fijación de tarifas -Decreto Ejecutivo Nº 542 de 8 de octubre de 2003-, sino también las disposiciones sobre participación ciudadana que consagra un texto de superior jerarquía - Ley 6 de 22 de enero de 2002.
La no utilización por parte de la entidad demandada de alguna de las modalidades de participación ciudadana para fijar la tarifa máxima en las distintas rutas de Bocas del Toro, Chiriquí, Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, para ceñirse únicamente a la aplicación de las disposiciones reglamentarias de que trata el Decreto Ejecutivo Nº 542 de 2003, desatiende el contenido del artículo 24 de la Ley 6 de 2002 y acarrea la nulidad del acto administrativo contenido en el artículo 1 de la Resolución AL-253 de 2005; por lo que así procede declararlo." (Sentencia de 7 de mayo de 2007).

"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.

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ÓRGANO JUDICIAL

~~380~~
381

> 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." (Sentencia del 5 de julio de 2016).

Debe resaltarse que la participación ciudadana oportuna, acompañada de una adecuada información y de eficaz espacio de ponderación, facilita la comprensión de los posibles afectados y el dialogo entre las partes, reviste de transparencia el proceso de toma de decisiones, disminuyendo las dudas que muchas veces se ciernen sobre la legitimidad de los actos emanados de la administración pública.

Cumplido el análisis respectivo de las constancias procesales incorporadas al infolio judicial, la Sala comprueba que los actos impugnados se llevaron a cabo de manera directa y sin la imperativa participación y consulta ciudadana previa, a pesar que resultaba obligatoria su realización tratándose de actuaciones de la administración pública local que afectan intereses y derechos de los ciudadanos.

Así las cosas, la Sala acoge los cargos de violación señalados por la actora ante el notorio incumplimiento a lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 que dicta normas para la transparencia de la gestión pública, y así ha de declararse.

Este Tribunal Colegiado pasa ahora al examen de los artículos 4 y 7 numeral 11 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973 "Sobre Régimen Municipal", reformada por la Ley No. 52 de 12 de diciembre de 1984, señalados por la parte actora como infringidos, a efectos de determinar si era preciso que el señor Alcalde del Distrito de La Chorrera obtuviera la autorización previa del Concejo Municipal, para renegociar y rubricar la Adenda No. 2 al Contrato No.01-2006 de Operación del Servicio Público de Aseo y si al hacerlo ostentaba o no la capacidad legal suficiente para comprometer al Municipio.

38
382

Al respecto se observa que la Adenda No. 2 al Contrato No. 1-2006 de Operación del Servicio Público de Aseo celebrado entre el Municipio de La Chorrera y la Empresa Metropolitana de Aseo, S.A., recoge el acuerdo de los contratantes para modificar la Cláusula Cuarta de la Adenda No. 1 estableciendo una nueva tarifa de cobro a los usuarios residenciales y no residenciales, atendiendo al valor de la vivienda para los primeros y a la producción de residuos superior a un metro cúbico para los segundos.

Al margen de reconocer tal acuerdo como una manifestación de la autonomía de la voluntad de las partes, es importante prevenir que nos encontramos ante un contrato de concesión administrativa por el que la Administración Municipal encomienda la gestión del servicio público de aseo a una empresa privada, en favor de la comunidad y sus ciudadanos.

Precisamente la exigencia del interés público inherente a este tipo de servicio impone a la Administración la obligación primaria de asumir su prestación de forma exclusiva, así como también el compromiso de establecer requisitos y formalidades suficientes e ineludibles para salvaguardar el beneficio común, en ocasión de su concesión a particulares cuando la Ley así lo permita y las condiciones lo exijan.

En esa dirección se advierte que la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley No. 52 de 12 de diciembre de 1984, en su artículo 17 numeral 11 establece la autorización precedente del Concejo Municipal como requerimiento para la validez y eficacia de las concesiones de servicios públicos municipales, lo que igualmente aplica para la modificación de tales contratos. La norma en referencia señala:

> "Artículo 17.- Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:
> ...
> 11. 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;
> ..."

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ÓRGANO JUDICIAL

387
393

Del contenido de la norma resulta claro que el Despacho Municipal debió obtener previamente la autorización del Concejo Municipal, para luego proceder con la renegociación de los términos y condiciones de la concesión otorgada mediante el Contrato No. 1-2006.

Sin embargo, recorrido el infolio judicial es palpable que la gestión adelantada por el Alcalde del Distrito de La Chorrera no satisfizo las exigencias de validez toda vez que no contó con la oportuna aquiescencia del Concejo Municipal, por lo que la formación jurídica de la expresada Adenda No. 2 se encuentra viciada de nulidad pues para su celebración se ha desconocido el procedimiento establecido en la ley, sin justificación legal alguna.

En conclusión, la renegociación del contrato de concesión requería necesariamente de la autorización anterior del Concejo Municipal de La Chorrera porque así lo establece y exige el texto legal citado. De forma tal que, habiéndose concretado el acto administrativo de aprobación de la Adenda No. 2 al Contrato No. 1-2006 sin contar con tal autorización, prosperan los cargos de violación denunciadas en relación al artículo 17 numeral 11 de la Ley No. 106 de 1973, reformada por la Ley No. 52 de 12 de diciembre de 1984.

En referencia al artículo 4 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, cuya violación se alega también, esta Sala observa que la norma se refiere a la capacidad legal asignada al Alcalde como Jefe de la Administración Municipal para comprometer al Municipio, subordinándola a la autorización precedente del Concejo Municipal cuando se trate de actuaciones en el ámbito judicial-administrativo, fiscal o contencioso-administrativo dirigidas a adquirir, reivindicar, conservar, administrar y gravar bienes del Municipio, o para establecer u explotar obras y servicios públicos, dentro de su territorio.

De modo tal que aún cuando al Alcalde le es conferida la representación legal del Municipio por razón del propio cargo, no le es posible obtener la capacidad de ejercicio de forma autónoma sino sólo cumpliendo los requisitos previstos en la Ley, es decir, logrando la aprobación anticipada del Concejo, siempre que se trate de los asuntos arriba señalados.

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA ÓRGANO JUDICIAL

~~38~~
384

El artículo 4 de la Ley No. 106 de 1973 dispone lo siguiente:

> "ARTICULO 4 - Las corporaciones o personas que legalmente representen a los municipios, cuando actúen en nombre de éstos y estén legalmente autorizados para ello por el respectivo Concejo, tendrán Capacidad plena para adquirir, reivindicar, conservar, administrar gravar bienes del Municipio, o para establecer u explotar obras y servicios públicos, dentro de su territorio para obligarse o en fin para ejercitar toda clase de acciones en el orden judicial administrativo, fiscal o contencioso-administrativo."

En opinión de esta Sala Tercera la gestión desplegada por el Alcalde Municipal dirigida a modificar los términos de un contrato de concesión del servicio público municipal de aseo, por su naturaleza y objeto no encuadra en lo reglado con la norma citada. Siendo entonces que la decisión de renegociar las condiciones del contrato no se sometió a la etapa de autorización previa por el Concejo Municipal, es evidente que el Alcalde no ostenta capacidad plena para obligar a la Administración Municipal respecto de las modificaciones acordadas en la Adenda No. 2 al referido Contrato No. 1-2006 de concesión del servicio público de aseo, celebrado para con la Empresa Metropolitana de Aseo, S.A. Por tanto, se comprueban los cargos de ilegalidad aducidos al artículo 4 de la Ley No. 106 de 1973 al haberse omitido un requisito indispensable para el perfeccionamiento del acto.

Demostrada la vulneración de las normas legales precitadas, la Sala se abstiene de efectuar pronunciamientos respecto al resto de los cargos invocados en la demanda.

En consecuencia, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

1. **DECLARA NULA, POR ILEGAL**, la Adenda No. 2 de 27 de marzo de 2012 al Contrato No. 1-2006 de Operación del Servicio Público de Aseo en sus componentes de Barrido de Calles y Áreas Públicas, Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos en Relleno Sanitario., correspondiente a la Licitación Pública No.01/16 firmada por el señor Alcalde del Distrito de La

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA ÓRGANO JUDICIAL

-38
385

Chorrera y el Representante Legal de la Empresa Metropolitana de Aseo, S.A: E.S.P.-EMAS.

2. **DECLARA NULO, POR ILEGAL**, el Acuerdo Municipal No. 7 de 3 de abril de 2012, expedido por el Concejo Municipal de La Chorrera, por medio del cual se aprueba la Adenda No. 2 al Contrato de Operación del Servicio Público de Aseo en sus componentes de Barrido de Calles y Áreas Públicas, Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos en Relleno Sanitario en el Distrito de La Chorrera, con la Empresa Metropolitana de Aseo, S.A. E.S.P.-EMAS.

Notifíquese.

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ÓRGANO JUDICIAL

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

VEROY HERMAN
SECRETARIO ENCARGADO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL
Panamá, 11 de enero de 2018
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
FIRMA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 4 DE Octubre DE 2017
A LAS 11:06 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
Firma