



**JUZGADO DÉCIMO OCTAVO DE CIRCUITO DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMÁ, RAMO CIVIL. Panamá, trece (13) de mayo de dos mil veintidós (2022)**

**SENTENCIA No.19**

**V I S T O S:**

Pendiente de resolver se encuentra la Demanda de **Derechos Constitucionales** promovida por el Licenciado Oscar Millán Ferguson, actuando en nombre y representación de los señores **LUIS ROBERTO PINEDO VELASQUEZ** con cédula de identidad personal **8-721-1592**, **BLANCA SOLIS** con cédula de identidad personal No. **8-247-601**, **GERONIMO ESPITIA SUBIA** con cédula de identidad personal No. **3-67-958**, **JOAQUIN BERNAL CASTILLO** con cédula de identidad personal No. **2-112-289** y **JULIO STOUTE DUARTE** con cédula de identidad personal No. **8-357-163** contra **LA ORDEN DE HACER** contenida en el **Acuerdo No.24 de 15 de febrero de 2022** , por medio de la cual: **“SE AUTORIZA AL ALCALDE DEL DISTRITO CAPITAL A CONVOCAR ACTO PUBLICO Y CUMPLIDO LOS REQUERIMIENTOS LEGALES SUSCRIBIR EL CONTRATO PARA LA CONSTRUCCION DEL NUEVO MERCADO DEL MARISCO DEL CORREGIMIENTO DE CALIDONIA”**, emitida por el **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA**, cuyo presidente es el **H. C. Abiel A. Sandoya**.

Por estimar que cumplía los requisitos de admisibilidad, esta judicatura, mediante Auto No. 1003 de 29 de abril de 2022, admitió la presente acción de amparo y, en consecuencia, ordenó a la autoridad demandada, a través del Oficio N°1047 de 6 de septiembre de 2019, remitir la actuación o, en su defecto, un informe acerca de los hechos materia de la acción.

Es así, que el Honorable Concejal **H. C. Abiel A. Sandoya**, presidente del **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA**, se notificó auto admisorio el día 6 de mayo de 2022, allegando a los autos memorial fechado 6 de mayo de 2022, contentivo del informe pormenorizado de la actuación demandada en sede amparo.

### **ARGUMENTOS DEL AMPARISTA**

Como sustento de la pretensión constitucional, el licenciado Oscar Millan Ferguson alega que, es un hecho público y notorio que el señor Alcalde pretende desarrollar el proyecto denominado “Nuevo Mercado del Marisco” mismo que será desarrollado con fondos provenientes de la descentralización pública, específicamente los concernientes al impuesto de inmueble los cuales forman parte del Tesoro Nacional, tal como lo estipula el artículo 72 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009.

Alega que, entre los principios rectores de la descentralización se encuentra el principio democrático representativo y participativo, por lo que la participación ciudadana tiene un papel importante, siendo que las autoridades se encuentran obligadas a permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos que afecten sus intereses y derechos.

Manifiesta que los mecanismos de participación ciudadana deben aplicarse en el desarrollo de los proyectos municipales y que los actos de participación ciudadana no se cumplen por medio de simulaciones o actos que no cumplen las exigencias de la ley de descentralización.

Continúa narrando que, el día 11 de noviembre de 2020, en medio del estado de emergencia por pandemia, el señor Alcalde, efectuó un supuesto acto de participación ciudadana -Audiencia Pública- sin que mediara la convocatoria para dicho acto por los medios de

comunicación y con anticipación de treinta (30) días para dar a conocer el proyecto denominado “Nuevo Mercado del Marisco”, al cual comparecieron 25 personas y que adolece de una serie de vicios tales como: 1) que, únicamente, 25 firmantes en el corregimiento de Calidonia votaron y suscribieron el acta de participación ciudadana; 2) que existe duplicidad en las firmas; 3) que de los 25 firmantes existen 5 que no aparecen en el corregimiento de Calidonia, ni residen cerca del corregimiento; 4) dos personas al momento de la votación eran funcionarios de la Alcaldía Capital y posteriormente, dos (2) firmantes adicionales “misteriosamente” pasaron a ser funcionarios dependientes del Municipio de Panamá; 5) que el acto de participación debió haberse realizado en todos los corregimientos del Distrito; 6) ante la insuficiente participación en el Acto de Audiencia Pública debió convocarse nuevamente el acto, cumpliendo con las exigencias antes mencionadas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 84 del decreto Ejecutivo No.10 de 6 de enero de 2017.

Afirma que, la Alcaldía de Panamá nunca puso a disposición de los ciudadanos la información completa y veraz tal como lo dispone el precitado artículo 84 en su segundo párrafo.

Expone que el Alcalde del Distrito de Panamá, cometió el error de señalar *-en su nota de contestación a la solicitud de la ley de transparencia-* que utilizó el método de participación ciudadana denominado “CONSULTA CIUDADANA”; sin embargo, contrario al mismo, sometió a votación y aprobación de los presentes lo cual es propio del método de “AUDIENCIA PÚBLICA”, proceso idóneo cuando los fondos a utilizar procedan del Programa IBI -Impuesto de Bienes Inmuebles- como en el caso de marras.

Indica que, el Consejo Municipal no podía aprobar un proyectos con fondos IBI, ante el insuficiente del acto de participación ciudadana realizado y, adicional a esto, dicho ente obvió promulgar el acto objeto de censura constitucional, pues en el mismo acto, específicamente en el artículo tercero, se alude: “*EL PRESENTE ACUERDO COMENZARÁ A REGIR A PARTIR DE SU SANCION*”, en detrimento del artículo 39 de la Ley 106 de 1973.

Alude que en el presente negocio, se observa que el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, no podía, bajo ninguna circunstancia aprobar el presupuesto alguno de inversión de fondos de la descentralización sin la realización de acto de participación ciudadana que obliga la ley

### **GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS**

En ese orden, el activador constitucional estima conculcada la garantía consagrada en el artículo 32 de la Constitución Política, señalando que la violación al artículo 32, se produce de forma directa por omisión, puesto que la entidad demandada antes de realizar cualquiera aprobación presupuestaria y/o alguna ejecución de proyecto con fondos provenientes de la descentralización tenía la obligación de dar cabida a la participación ciudadana, a través de la audiencia pública, la cual debió ser comunicada o anunciada, garantizando la mayor divulgación de la información y con antelación necesaria *-30 días-*, tal como lo dispone el artículo 84 del Decreto Ejecutivo No.10 de 6 de enero de 2017, que reglamenta la Ley No.37 de 2009, también resultó vulnerada la norma citada por cuanto el Consejo Municipal comete el Yerro de no promulgar, como lo preceptúa la ley, el acto objeto de censura, pretendiendo darle vigencia a partir de su sanción desconociendo lo dispuesto en los artículos 38 y 39 de la Ley 106 de 1973, ya que el acto demandado en sede de amparo, no fue promulgado con su colocación en la Secretaria del Consejo Municipal, Secretaria de la Alcaldía y en la Casa de Paz del Distrito.

### **TERCEROS INTERESADOS**

Dentro de la acción de amparo de garantías constitucionales, promovida por los señores **LUIS ROBERTO PINEDO VELASQUEZ, BLANCA SOLIS, GERONIMO ESPITIA SUBIA, JOAQUIN BERNAL CASTILLO y JULIO STOUTE DUARTE**, los señores **LEONIDAS HEREDIA, MARISSA CORDOBA, ELIDIA MARIN DE ORTEGA, LUIS**

**PINEDO R., HORLICH MARTINEZ SANCHEZ, ROBERTO CHOCKEE LOPEZ, LIONEL ROBLETTA, ANJELA MARITZA MOREIRA, MARITZA DIAZ CABALLERO, MARTHA JAEN RODRÍGUEZ, LUCILA GARCÍA PINZÓN, VALENTIN JIMENEZ TALBOT, REBECA GARCIA TAYLOR, ADRIENNE SAMOS ROBLES** -todos representados por el licenciado Oscar Millan Ferguson- y los licenciados **FELIX WING SOLIS** y **ANTONIO GRACIA VAZQUEZ**, ambos actuando en su propio nombre y representación, presentaron, respectivamente, memoriales solicitando se les tenga como terceros interesados, dentro del asunto constitucional planteado por los amparistas.

Sobre el particular se advierte que los señores **LEONIDAS HEREDIA, MARISSA CORDOBA, ELIDIA MARIN DE ORTEGA, LUIS PINEDO R., HORLICH MARTINEZ SANCHEZ, ROBERTO CHOCKEE LOPEZ, LIONEL ROBLETTA, ANJELA MARITZA MOREIRA, MARITZA DIAZ CABALLERO, MARTHA JAEN RODRÍGUEZ, LUCILA GARCÍA PINZÓN, VALENTIN JIMENEZ TALBOT** y **ANTONIO GRACIA VAZQUEZ** en sus memoriales, por igual, deprecian, medularmente ser tenidos como terceros interesados dentro de la acción constitucional bajo estudio toda vez que el acto demandado en sede constitucional afecta de forma directa sus derechos debido a que les fue negada la posibilidad de recibir información -clara y veráz- a objeto de cuestionar y debatir respecto a la viabilidad de un Nuevo Mercado del Mariscos, al que le fuese asignado un monto total de B/.43,000,000.00, por lo que la decisión tomada en el negocio de marras incidirá en los derechos que ostentan como ciudadanos que pagan impuestos de inmuebles, adicional que el referido proyecto tiene incidencia directa y evidente sobre el medio ambiente

Argumentan, también que el acto objeto de censura constitucional viabiliza el desarrollo del proyecto denominado “El nuevo Mercado del Marisco” , el cual será desarrollado con fondos provenientes de la descentralización, específicamente los referentes a los impuestos de bienes inmuebles. Aluden que debe considerarse que la descentralización esta fundada, particularmente sobre el principio de democrático, representativo y participativo el cual es

desarrollado en la Ley y decretos que regulan la descentralización, el cual se concretiza con los actos de participación ciudadana, donde los ciudadanos tienen voz y voto, en los actos que pudiesen afectar sus intereses, lo cual no se ha cumplido con las simulaciones o supuestos actos que no cumplen exigencias establecidas en la ley de descentralización; que el acto para someter a conocimiento y aprobación el Distrito el proyecto adolece de severos y serios vicios, aluden a que ante la insuficiente participación ciudadana del Acto de Audiencia Pública, celebrado en medio de la Pandemia del Covi-19, lo procedente era que el Alcalde convocara a la celebración un nuevo acto de acuerdo a lo dispuesto al artículo 84 del decreto Ejecutivo 10 de 6 de enero de 2017. Menciona, que la Alcaldía de Panamá, nunca puso a disposición la información completa y veraz como lo contempla el segundo párrafo de la norma *ut supra* y finalmente que se omitió la promulgación del citado acuerdo por el **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ**; y en consecuencia, peticona que este Tribunal conceda la presente demanda de amparo de garantías constitucionales y; por lo tanto, decrete la nulidad el Acuerdo No.24 de 15 de febrero de de 2022 emitido por el **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA**.

Por su parte el licenciado **FELIX WING SOLIS**, esgrime, en sintensis, que mientras el **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA**, se encuentre en mora respecto a la adopción del plan estratégico distrital de conformidad a lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley 37 de 2009, no le es viable licitar nuevos proyectos como parte del Plan Anual de Obras e Inversiones financiados con los fondos provenientes del Impuesto de bienes inmuebles, que estuviesen previamente aprobados para la vigencia plurianual (2016-2019) lo cual es lo que se pretende hacer mediante el Acuerdo No.24 de 15 de febrero de 2022. Señala que el artículo 84 del Decreto Ejecutivo No.10 de 2017 contempla que se podrán utilizar diversos procedimientos de participación ciudadana establecidos en la ley y que el representante de corregimiento o el alcalde, según sea el caso, deberá hacer una convocatoria para el respectivo procedimiento de participación ciudadana con un mínimo de 30 días de anticipación garantizando la mayor divulgación de la información utilizando para ellos los diferentes medios de comunicación al

alcance de los miembros de la comunidad, corregimiento o distrito; sin embargo, en el presente caso no existe evidencia alguna de que el Alcalde haya convocado a audiencia pública alguna para el proyecto denominado **“NUEVO MERCADO DEL MARISCO DEL CORREGIMIENTO DE CALIDONIA”**, bajo las condiciones antes señaladas, para incluir el proyecto en comento dentro del presupuesto de inversiones (descentralización) del presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Panamá y el Plan Anual de Obras e Inversiones para el periodo fiscal 2021 como pretendió hacerlo **EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA**, por medio del Acuerdo No.154 de 1 de diciembre de 2020, ni mucho menos para prorrogarlo para el plan del año 2021. Ulteriormente, manifiesta que ante el hecho de que se han incumplido los requisitos aludidos en líneas anteriores la autorización para licitar el proyecto contenida en el Acuerdo No.24 de 15 de febrero de 2022 es violatorio de los artículos 18, 32, 118 y 119 de la Constitución.

#### **CRITERIO DEL TRIBUNAL**

Una vez conocidas de manera sucintas las principales argumentaciones en las que fundamentan los actores su demanda de amparo de garantías constitucionales y del informe presentado por el Concejal Abdiel Sandoya, presidente del **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA** corresponde la suscrita dispensadora judicial, pronunciarse respecto a la misma

La lectura de los hechos que le sirven de soporte fáctico a la Demanda de Amparo, dan cuenta que la controversia planteada tiene su génesis, según los amparistas, en el hecho de que, el **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA**, por medio del **Acuerdo No.24 de 15 de febrero de 2022**, autorizó al alcalde del distrito capital a convocar acto publico y cumplido los requerimientos legales suscribir el contrato para la construcción del proyecto denominado **“Nuevo Mercado del Marisco del Corregimiento de Calidonia”**, sin que se cumpliera el principio de principio democrático representativo y participativo, puesto que, si

aa4r220513fnih2



bien, el Alcalde del Distrito de Panamá efectuó un acto de participación ciudadana; sin embargo el mismo adolece de convocatoria previa por medios de comunicación, ni cumple el periodo de 30 días de anticipación, habida cuenta de que al referido acto solamente comparecieron veinticinco (25) personas, las cuales presentan algunas irregularidades respecto a su participación, y que el ente demandado obvió promulgar el acto de censura constitucional.

Antes de revisar los fundamentos de la pretensión constitucional, resulta preciso traer a colación el precepto constitucional que se refuta contravenido, a saber:

***“Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.”***

La anterior norma constitucional, consagra la institución del debido proceso legal, como una garantía fundamental a todo aquel que intervenga o sea parte dentro de un proceso, sin importar la esfera o tipo de proceso.

Valga comentar, que el debido proceso está constituido por una serie de elementos dirigidos a asegurar la efectiva o adecuada defensa de las partes en el mismo. A estos elementos procesales, se refiere el Doctor Arturo Hoyos en su obra sobre el Debido Proceso, al indicar que:

***"...si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos (ya sea por violación del derecho a ser oído; por falta de la debida notificación, ausencia de bilateralidad, o contradicción del derecho a aportar pruebas; de la posibilidad de hacer uso de medio de impugnación contra resoluciones judiciales; falta total de motivación de éstas; tramitación de procesos no regulados mediante ley; pretermisión de una instancia; seguirse un trámite distinto al previsto en la ley -proceso monitorio en vez de uno ordinario; ejecución de sentencia en vez de proceso ejecutivo; notificación por edicto cuando debe ser personal; sentencia arbitraria que, por ejemplo, desconoce la cosa juzgada material-) ante tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional" (HOYOS, Arturo. El debido proceso. Editorial Temis, S. A., Santa Fé de Bogotá, 1995, págs.89-90). (lo resaltado es del Pleno).***



Partiendo de lo dicho, se colige que uno de los elementos esenciales en esta garantía constitucional es que se le permita a las partes ser juzgadas de acuerdo a los trámites legales correspondientes; es decir, que la garantía del debido proceso implica la existencia previa de una serie de normas que regulen el proceso y cuya observancia por parte del juez o el tribunal es indispensable para asegurar a las partes la adecuada defensa de sus derechos.

Siendo así, corresponde a este Tribunal de Amparo, verificar, si como lo esgrimen los amparistas, el ente demandado violó o no el debido proceso.

En ese sentido, al revisar detenidamente el informe rendido por el presidente del **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA** en el mismo se alude, memdularmente, a que el día 15 de febrero de 2022 a las 10:54 a. m. se dio inicio a la sesión ordinaria del consejo municipal, con la presencia de 26 concejales, y luego de verificado el quorum, o la administración de la alcaldía propuesto se incluyera en el orden del día el proyecto por el cual se autoriza al alcalde del distrito de Panamá a convocar acto público y, cumplidos los requerimientos legales, suscribir contrato para la “Construcción del Nuevo Mercado del Marisco del Corregimiento de Calidonia, lo cual fue sometido a votación con veintidós (22) votos a favor, uno (1) en contra y una (1) abstención. Señala que una vez sustentado por la administración de la alcaldía los detalles del proyecto del nuevo mercado del marisco, por haberse facilitado la correspondiente información técnica, el miso fue aprobado por veinticuatro (24) votos a favor, dos (2) votos en contra y cero (0) abstenciones.

Igualmente, se alude a que mal podría censurarse al **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA**, debido a que no es la entidad administrativa que convoca y ejecuta las consultas, sino la Junta Comunal respectiva con la Dirección de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Panamá, advirtiendo sobre este punto que se les puso de conocimiento que se optó por el mecanismo de *consulta ciudadana* inserto en el artículo 102 del Decreto Ejecutivo No.10

de 6 de enero de 2017, en base a lo anterior, la Alcaldía de Panamá, publicó en su página web, con treinta (30) días de antelación, la convocatoria a la participación ciudadana en el corregimiento de Calidonia, a través del mecanismo de Consulta Ciudadana a realizarse el día 11 de noviembre de 2020 a las 4:30 p. m.

Relata que, no existe pronunciamiento alguno ni administrativo ni judicial que indique la ilegalidad del mecanismo de participación ciudadana utilizada, por lo que mal puede esa entidad censurar el acuerdo objeto del presente proceso constitucional, máxime cuando toda la ejecución previa al sometimiento cuenta con total legitimidad, atendiendo la presunción de legalidad de los actos administrativos.

Advierte que, aun cuando el artículo 136 de la Ley 37 de 2009 establece una pluralidad de mecanismos de participación ciudadana, en el caso de marras se escogió la consulta ciudadana, debe señalarse que dicha ley no establece qué tipo de mecanismo se debe escoger, adicional a que si no se establecen elementos objetivos en las leyes, los cuales permitan verificar la forma de llevar a cabo estos, mal podría el **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA**, entrar a cuestionar la legitimidad en la actuación efectuada por la administración alcaldía, respecto al proyecto del Nuevo Mercado del Mariscos, cuando la mismo no ha sido objeto de un pronunciamiento jurídico o administrativo que la catalogue de ilegal.

En lo referente a la divulgación, el informe detalla que por medio de la Gaceta Oficial No.29514 se promulgó el Acuerdo No.33 de 15 de marzo de 2022 en la cual se aprueba el listado de proyectos que forman parte del plan anual de Obras e Inversiones del año 2022 y en cuyo artículo primero se aprueba el listado de proyectos de la Alcaldía que forman parte integral del plan anual de obras e inversiones del año 2022 y en cuya tercera página se puede apreciar la “construcción del Nuevo Mercado del Marisco del Corregimiento de Calidonia” adicional, el acto atacado vía amparo se encuentra promulgado en la gaceta Oficial No.2593-A.

Ahora bien, también es de valía mencionar que, también milita en el dossier el Acta de Participación ciudadana efectuado por la Junta Comunal del Corregimiento de Calidonia, realizado el miércoles 11 de noviembre 2020, en el Corregimiento de Calidonia, en el periodo de tiempo comprendido 4:30 p.m. A 5:15 p.m., donde se señala entre las necesidades que señaló la comunidad la construcción de un mercado de flores, de un lugar para la venta de productos alimenticios y de un nuevo mercado de mariscos, en el cual se advierte que se le concedió la palabra al señor Fernando Duque, Director de Mercados de la Alcaldía de Panamá, quien se procedió, en resumen, a explicar el proyecto relacionado con el nuevo mercado del marisco, someten a votación las necesidades y se prioriza la construcción de un nuevo mercado del marisco.

Ahora bien, esbozadas las consideraciones anteriores, nos avocamos a proseguir con el estudio de la presente acción de amparo de garantías constitucionales.

Recordemos, que la inconformidad de los activadores constitucionales recae en que el **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA**, violó el debido proceso, garantía contemplada en el artículo 32 del Constitución, ya que no debía expedir el Acuerdo No.24 de 15 de febrero de 2022 *-que AUTORIZA AL ALCALDE DEL DISTRITO CAPITAL A CONVOCAR ACTO PUBLICO Y CUMPLIDO LOS REQUERIMIENTOS LEGALES SUSCRIBIR EL CONTRATO PARA LA CONSTRUCCION DEL NUEVO MERCADO DEL MARISCO DEL CORREGIMIENTO DE CALIDONIA-*, toda vez al tratarse de un proyecto cuya financiamiento sería con los fondos provenientes de los impuestos de bienes inmuebles (IBI), debía cumplirse con el mecanismo de participación ciudadana, lo cual no ocurrió, pues a juicio de los amparista, el acto de participación ciudadana realizado, no cumplió con los requisitos de la consulta pública, por cuanto no cumplió con el término de la convocatoria previa para su celebración, ni se le dio la divulgación requerida, que únicamente participaron 25 personas y que adicionalmente el referido Acuerdo en comento, nunca fue promulgado con la colocación del mismo en la Secretaría del Consejo Municipal, secretaría de la Alcaldía ni en las Casas de Paz del Distrito.

Sobre este particular, vale resaltar que la Ley No. 66 de 29 de octubre de 2015 –*que modifica la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 por virtud de la cual: “se descentraliza la Administración Pública”*-, sirve de base normativa para el negocio de marras, pues la misma refiere a que los alcaldes y representantes del corregimiento deben identificar las necesidades de la comunidad con la participación esta y en base a esas necesidades se ejecutarán las obras -artículo 46 que adiciona el artículo 112-G a la Ley 37 de 2009-.

En ese ilación de ideas, la citada norma también define la participación ciudadana, específicamente, en su artículo 56 –*que adiciona el artículo 136-A a la Ley 37 de 2009*- como:

**“Artículo 136-A la participación ciudadana es la acción consciente, deliberada, participativa, inclusiva y organizada de la comunidad, con la finalidad de incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y en la auditoria social procurando de esta manera contribuir a un mejor desempeño de la gestión pública en su respectiva circunscripción”**

De la norma anterior se colige que la participación ciudadana es, ciertamente, un tema que se encuentra relacionado al derecho que tiene la comunidad de tener acceso a la información, así como al derecho a ser escuchados y de participar de las decisiones tomadas por la Administración Pública que se vean reflejadas dentro de su circunscripción. En ese sentido, Ley No. 66 de 29 de octubre de 2015, también delimita los mecanismos de participación ciudadana utilizables tales como, plebiscito, referendúm, audiencia pública, auditoria social, presupuestos participativos, cabildos abiertos, iniciativa popular, consulta ciudadana, consejo consultivo, colaboración ciudadana y congresos comarcales -*comarcas*-.

Ahora bien, establecido lo anterior, se observa que el informe rendido por el presidente del **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA**, se alude que para la consecución del Acuerdo No.24 de 15 de febrero de 2022, demandado en sede de amparo, el representante de corregimiento junto con la Administración de la Alcaldía de Panamá, llevaron a

aa4r220513fnih2

cabo en el Corregimiento de Calidonia el acto de participación ciudadana denominado **“consulta ciudadana”**, el cual según el artículo 102 del Decreto Ejecutivo No.10 de 6 de enero de 2007 - *que reglamenta la Ley 37 de 2009 que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015* - es: **“el acto mediante el cual la autoridades municipales y locales ponen a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o organizaciones estatales que pueden hacerse llegar a la autoridad por medio electrónicos o escritos”**, mecanismo en el que comúnmente se pone en conocimiento al público en general respecto a algún tópico específico, brindándole acceso a la información relacionada con el mismo, y se les brinda un periodo de tiempo para que planteen a dicha autoridad sus propuestas, opiniones y sugerencias.

No obstante lo anterior, del análisis de las constancias procesales, este Tribunal de amparo advierte, tal como lo han manifestado los amparistas en el hecho séptimo del libelo de demanda, que la figura utilizada como mecanismo de participación ciudadana planteada por el **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA**, en su informe, no coincide con el acto público celebrado por la administración de la Alcaldía y la Junta Comunal del Distrito de Calidonia, pues si bien este alude a que la utilizada fue **“consulta ciudadana”** -*al igual que el Acta de Participación ciudadana traída al proceso-*: sin embargo, lo cierto es que, el procedimiento utilizado se asemeja al de **“audiencia pública”**, el cual se encuentra definido en el artículo 84 de Decreto Ejecutivo No.10 de 6 de enero de 2007 - *que reglamenta la Ley 37 de 2009 que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015-* de la siguiente forma:

***Artículo 84: Audiencia Pública en el Programa IBI . En las inversiones realizadas con los recursos del programa de impuesto de bienes inmuebles, se podrán utilizar los diversos procedimientos de participación ciudadana establecidos en la ley y este decreto ejecutivo.***

***Cuando se utilice el procedimiento de audiencia pública en las inversiones del programa de impuesto de bienes inmuebles, el Alcalde o el representante de Corregimiento, según corresponda, harán la convocatoria para el respectivo procedimiento de***

*participación ciudadana con mínimo de treinta 30 días de antelación, garantizando la mayor divulgación de la información, utilizando los diferentes medios de comunicación al alcance de los miembros de la comunidad, corregimiento o distrito.*

*El procedimiento atenderá las siguientes reglas:*

- 1. La convocatoria debe señalar el objeto, la forma, fecha y el lugar donde se ejecutará.*
- 2. Los ciudadanos se reúnen en el lugar establecido para la participación ciudadana.*
- 3. Se establecen los proyectos, monto y prioridad de ejecución.*
- 4. Se solicita por votación de los presentes, la aprobación de los proyectos.*
- 5. Aprobados los proyectos a realizar, la administración local tendrá el deber de promover su ejecución*
- 6. Se elaborará un acta que contará con la firma del alcalde, representante de Corregimiento y los miembros de la comunidad participantes. La SDN podrá ordenar la realización de una nueva audiencia si considera que la asistencia ha sido insuficiente.*

La norma transcrita, infiere que para llevar a cabo el mecanismo de participación ciudadana que denominado audiencia pública con ocasión del desarrollo de proyectos con fondos procedentes del impuesto de bienes muebles (IBI), el Alcalde o el representante de Corregimiento deberá, en primera instancia, efectuar un aviso de convocatoria, el cual debe hacerse en un periodo no menor de treinta (30) días antes de la fecha para la realización del acto, debiendo garantizar que dicho aviso obtenga la mayor divulgación posible en los medios de comunicación a que tenga acceso la comunidad; este aviso de convocatoria, también debe contener la información respecto al objeto de la celebración del acto, la forma en que se celebrará, el día, la hora y el lugar donde se llevara a cabo. Llegados el día y la hora acordada para la celebración del acto de audiencia pública deben reunirse las personas, se establecen los proyectos a realizar, su monto y el orden de prioridad de los mismo, luego se somete a votación de los participantes, aprobados los mismos, le corresponde a la autoridad correspondiente -Alcalde o representante de Corregimiento- promover por la ejecución de los mismo. Adicional en el evento de que la Secretaría Nacional de Decentralización considere que la participación ciudadana en el acto es insuficiente, puede efectuar una nueva convocatoria para que el mismo se realice en una nueva fecha.

Es así que, atendiendo lo dispuesto en párrafos anteriores, debe la suscrita sentenciadora judicial señalar que, tal como lo aludieron los amparistas, no existe certeza de que la audiencia pública celebrada por la administración de la Alcaldía del Distrito de Panamá, junto con el Representante del Corregimiento de Calidonia el día 11 de de noviembre de 2020, cumpliera con el requisito de convocatoria previa, debido que no se existe en el dossier documentación que demuestre que, en efecto dicha convocatoria previa se llevó a cabo, bajo los parámetros exigidos por el Decreto Ejecutivo No.10 de 6 de enero de 2007 *-que reglamenta la Ley 37 de 2009 que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015-*. Adicional, aun cuando la norma contempla que debe informársele al público la forma en que se realizará la participación ciudadana, esta administradora judicial no tiene certeza de que dicha información haya sido suministrada de manera correcta, puesto que en el Acta de Participación ciudadana efectuada el día 11 de noviembre de 2020 en el Corregimiento de Calidonia, también se alude a que el acto celebrado es el de “consulta ciudadana” cuando en el mismo se celebró un acto con la presencia de autoridades, donde supuestamente se decidió priorizar el proyecto de la construcción del Nuevo Mercado del Marisco, lo cual fue sometido a una votación, y aprobado, finalizando con la firma de un acta, características propias del mecanismos de participación ciudadana denominado audiencia pública, por lo que nos encontramos ante una violación del debido proceso.

En cuanto al dicho de los amparistas, respecto a la insuficiente asistencia de personas en el acto de participación ciudadana llevado a cabo el día miércoles 11 de noviembre de 2020, huelga comentar que tal como lo ha manifestado el **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA**, la normativa vigente, no hace referencia a la cantidad de personas que deben participar en la misma, ni la calidad de las mismas por lo que mal podría configurarse el cargo de injuricidad planteado; no obstante, vale advertir que la norma si prevee que ante la insuficiencia de participación de las personas de la comunidad la Secretaria Nacional de Descentralización se encuentra facultada para celebrar una nueva audiencia, si ese fuese el caso.



En lo concerniente a que el **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ**, transgredió el debido proceso, pues el Acuerdo No.24 de 15 de febrero de 2022, ya que el mismo no fue promulgado, tal como lo dispone el artículo 39 de la Ley 106 de 1973. Al respecto se hace necesario traer a colación el contenido del citado artículo, que reza:

***ARTÍCULO 39. Los acuerdos se promulgarán por medio de su fijación en tablillas ubicadas en la Secretaría del Consejo, en las de la Alcaldía y en las Corregidurías. Estos acuerdos serán fijados por el término de diez (10) días calendarios a fin de que surtan sus efectos legales.***

***Los acuerdos referentes a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicación de bienes municipales deben ser publicados en la Gaceta Oficial".***

De la norma transcrita, se tiene que para que los acuerdos municipales surtan efectos legales, deberán promulgarse mediante fijación por el término de diez (10) días en la tablillas ubicadas en la Secretaria del Consejo Municipal, en las de las Alcaldía y en las corregidurías, ahora Casas de Paz; los mismos serán de forzoso cumplimiento luego de su promulgación.

En atención a lo anterior, y luego de la lectura del informe rendido por el **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA**, se advierte que el referido acto demandado en sede de amparo no fue fijado en las tablillas a Secretaria del Consejo Municipal, en las de las Alcaldía y en las corregidurías y que si bien el mismo fue publicado en Gaceta Oficial, esto no quiere decir que el mismo fue promulgado por lo que ciertamente se ha violentado la garantía del debido proceso contemplada en el artículo 32 de la Constitución.

Por lo anterior, al haberse evidenciado que no se cumplió el debido proceso al expedirse el Acuerdo No.24 de 15 de febrero de 2022 expedido por el **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA** en perjuicio de los accionantes, al Tribunal no le resta más que conceder dicha acción de Amparo de Garantías Constitucionales

Finalmente, en cuanto a la admisibilidad de los señores **LEONIDAS HEREDIA, MARISSA CORDOBA, ELIDIA MARIN DE ORTEGA, LUIS PINEDO R., HORLICH MARTINEZ SANCHEZ, ROBERTO CHOCKEE LOPEZ, LIONEL ROBLETT, ANJELA MARITZA MOREIRA, MARITZA DIAZ CABALLERO, MARTHA JAEN RODRÍGUEZ, LUCILA GARCÍA PINZÓN, VALENTIN JIMENEZ TALBOT, REBECA GARCIA TAYLOR, ADRIENNE SAMOS ROBLES, FELIX WING SOLIS y ANTONIO GRACIA VAZQUEZ**, es menester señalar que la figura del tercero interesado no se encuentra regulada en nuestra legislación; no obstante, la posibilidad de que estos *-terceros interesados-* comparecieran a esta clase procesos fue admitida mediante jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Sobre el particular se hace necesario, hacer mención de lo dispuesto por nuestra Máxima Corporación, respecto a los terceros interesados en demandas de Amparos de Garantías Constitucionales, en la Resolución Judicial de 5 de abril de 2013, expedida con ocasión del Recurso de Apelación dentro de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovido por el Carlos Smith Coba Y Arquímedes Saez Castillo, contra Edicto No.1024, fijado en la Secretaría del Juzgado Segundo de Circuito Penal, veamos:

***“...con motivo de una demanda de inconstitucionalidad contra una serie de normas procesales inherentes a la tramitación tanto de ese mismo tipo de demandas como del amparo de garantías constitucionales, a la vez que se admitió la existencia de una falta de regulación respecto de la intervención de terceros; sobretudo en materia de amparos, se reconoció el derecho que les asistía a dichos terceros para intervenir procesalmente, dado que podían verse afectados con la decisión final del caso, en ese sentido expresó la Corte:***

***"La intervención de dichos terceros es posible en los procesos de amparo porque el debido proceso, conforme ha indicado reiteradamente el Pleno de la Corte, supone el derecho de las personas a ser oídas en las causas en que se decida acerca de sus derechos y obligaciones. En concepto de la Corte, la falta de aquélla previsión legal, esto es, la existencia de un vacío normativo, hace perfectamente aplicable dicha garantía constitucional en el proceso de amparo, cuando la orden impugnada está contenida en una resolución judicial, de modo que pueda garantizarse el derecho de defensa de quien, sin ser***

parte en el proceso de amparo, fue contraparte en aquél proceso y puede resultar adversamente afectado por el fallo que resuelve la acción de amparo. Con ello se satisface otro de los fines del debido proceso, cual es el acceso a los tribunales de justicia, en este caso, al tribunal que conoce del amparo. También extiende el artículo 1118 (ahora 1133) del Código Judicial el derecho de apelar a todos aquellos a quienes aproveche o perjudique una sentencia o auto, antes de que estas resoluciones se ejecutorien. Si bien en éstos y otros supuestos, la intervención del tercero está expresamente autorizada en una disposición legal, en el caso del amparo de garantías constitucionales dicha intervención, aunque limitada a que el tercero pueda apelar de la sentencia definitiva, cuando la orden esté contenida en una resolución judicial, tiene fundamento en el principio del debido proceso, consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política, tal como ha sido interpretado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ampliando su contenido e incorporando al bloque de constitucionalidad la Convención Americana de Derechos Humanos, en lo relativo a las garantías judiciales. Es así como el Pleno de la Corte Suprema de Justicia considera que, en defecto de la regulación legal ya comentada y en observancia del principio del debido proceso, consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política y en el artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos, debe permitirse la intervención en el proceso de amparo a quien fue contraparte en el proceso en el que se dictó la resolución judicial que contiene la orden impugnada. Esta intervención debe estar referida única y exclusivamente a la realización de dos actos procesales. El primero es ser oído mediante la presentación de un escrito oponiéndose a la pretensión de amparo y el segundo, es recurrir la sentencia que resuelve el amparo en caso de que le sea desfavorable u oponerse al escrito de apelación, en caso contrario, todo dentro del término concedido a las partes para apelar. Este derecho a recurrir está plenamente reconocido en el literal h), numeral 2, del precitado artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos, que incluye dentro de las garantías judiciales de toda persona, el "derecho a recurrir del fallo ante el juez o tribunal superior", entendiéndose como tal, la resolución definitiva y no las interlocutorias o intermedias ni las de procedimiento. Además, el citado artículo 1118 del Código Judicial extiende el derecho a apelar a todos aquellos a quienes aproveche o perjudique una sentencia o auto, recurso que debe interponerse antes de que estén ejecutoriadas dichas resoluciones." (subrayado es nuestro)

"Sobre la legitimidad de actuación de terceros interesados, ... que el tercero interesado pueda intervenir en dicho proceso cuando la orden impugnada se encuentre en una resolución judicial, de tal manera que pueda garantizarse el derecho de defensa de quien, sin ser parte del proceso de amparo, fue contraparte de aquél proceso y pueda resultar adversamente afectado por el fallo que resuelve la acción de amparo ." (subrayado es nuestro)"

Es así que en sustento de lo anterior, la intervención de terceros en las demandas de amparos, es admisible, siempre y cuando, ese tercero fuese contraparte en el proceso, con la finalidad de que ese tercero intervenga en el proceso única y exclusivamente para presentar escrito de oposición a la pretensión del amparo o de presentar los recursos correspondientes en el evento de que la Sentencia que decide la Acción de Amparo le sea desfavorable o de oponerse al recurso de apelación del actor constitucional.

Ante tales circunstancias y tomando en consideración que en sus respectivos libelos los señores **LEONIDAS HEREDIA, MARISSA CORDOBA, ELIDIA MARIN DE ORTEGA, LUIS PINEDO R., HORLICH MARTINEZ SANCHEZ, ROBERTO CHOCKEE LOPEZ, LIONEL ROBLETTA, ANJELA MARITZA MOREIRA, MARITZA DIAZ CABALLERO, MARTHA JAEN RODRÍGUEZ, LUCILA GARCÍA PINZÓN, VALENTIN JIMENEZ TALBOT, REBECA GARCIA TAYLOR, ADRIENNE SAMOS ROBLES, FELIX WING SOLIS y ANTONIO GARCIA VAZQUEZ**, han deprecado a este Tribunal se conceda la demandada de amparo de garantías constitucionales promovida por los señores **LUIS ROBERTO PINEDO VELASQUEZ, BLANCA SOLIS, GERONIMO ESPITIA SUBIA, JOAQUIN BERNAL CASTILLO y JULIO STOUTE DUARTE** y la consecuente Revocatoria del Acuerdo No.24 de 15 de febrero de 2022, nótese que los mismo no cumplen los requisitos dispuestos en párrafos anteriores, no le resulta procedente su admisión como terceros intervinientes en el presente proceso.

#### **PARTE RESOLUTIVA**

En merito de lo expuesto, la suscrita **JUEZ DÉCIMA OCTAVA DE CIRCUITO DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMA, RAMO CIVIL**, administrando justicia y por Autoridad de la Ley, **RESUELVE**.

**PRIMERO** : CONCEDE la Demanda de Amparo de Garantías Constitucionales promovida por **LUIS ROBERTO PINEDO VELASQUEZ, BLANCA SOLIS, GERONIMO ESPITIA SUBIA, JOAQUIN BERNAL CASTILLO y JULIO STOUTE DUARTE** , contra el **Acuerdo No.24 de 15 de febrero de 2022**, proferido por **EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA**.

**SEGUNDO**: REVOCA el **Acuerdo No.24 de 15 de febrero de 2022**, proferido por **EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ**, por las consideraciones expresadas en la parte motiva de la presente resolución.

**TERCERO** : NO ADMITE la intervención como terceros interesados de los señores **LEONIDAS HEREDIA, MARISSA CORDOBA, ELIDIA MARIN DE ORTEGA, LUIS PINEDO R., HORLICH MARTINEZ SANCHEZ, ROBERTO CHOCKEE LOPEZ, LIONEL ROBLETTA, ANJELA MARITZA MOREIRA, MARITZA DIAZ CABALLERO, MARTHA JAEN RODRÍGUEZ, LUCILA GARCÍA PINZÓN, VALENTIN JIMENEZ TALBOT, REBECA GARCIA TAYLOR, ADRIENNE SAMOS ROBLES, FELIX WING SOLIS y ANTONIO GARCIA VAZQUEZ**.

Ejecutoriada la presente resolución, **ORDENESE** su salida en el Sistema Automizado de Gestión Judicial y anótese en el libro respectivo.

**Derecho:** Artículos 32 de la Constitución Nacional; *Ley 37 de 2009 que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015* y Decreto Ejecutivo No.10 de 6 de enero de 2007.

Notifíquese,

Rosalba Sánchez C.

---

ROSALBA SANCHEZ CISNEROS

JUEZ (A)

13-05-2022 04:23:22 PM

aa4r220513fnih2

