

**ACCION DE AMPARO DE GARANTIAS
CONSTITUCIONALES
PROMOVIDO POR RICARDO ALBERTO
LOMBANA GONZALEZ y MARTITA
CORNEJO ROBLES, EN CONTRA DE LA
LÍNEA CORRESPONDIENTE AL
PRESUPUESTO DE INVERSIONES DE LA
DESCENTRALIZACION EN EL PUNTO DE
RECUPERACIÓN DE PLAYAS DE LA BAHÍA
DE LA CIUDAD DE PANAMA, INSERTO EN EL
ACUERDO MUNICIPAL 243 DE 27 DE
NOVIEMBRE DE 2019, POR MEDIO DEL
CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE
RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE
PANAMA PARA EL PERIODO 2020.**

**HONORABLE SEÑOR JUEZ DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE
PANAMA, RAMO CIVIL: E.S.D.**

Por medio de la presente quienes suscribimos, **RICARDO ALBERTO LOMBANA GONZALEZ**, varón, panameño, mayor de edad, casado, con cédula de identidad personal No. 8-462-97, abogado en ejercicio, con oficinas profesionales en ciudad de Panamá, Calle Andrés Mojica, Edificio Gran Plaza, piso 3, oficina 3-F, teléfono 388-2715, correo electrónico ricardo@lombana.com.pa y **MARTITA CORNEJO ROBLES**, mujer, panameña, mayor de edad, casada, portadora de la cédula de identidad personal 8-716-143, abogada en ejercicio, con oficinas profesionales ubicadas en la ciudad de Panamá, vía Transístimica y calle Herbruger, piso 1, oficina 3, teléfono 381-6771, correo electrónico mcornejo@cornejorobles.com, por este medio comparecemos, con el respeto que nos caracteriza, con la finalidad de promover formal **AMPARO DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES** en contra de la Orden de Hacer contenida en la línea correspondiente al presupuesto de Inversiones de la Descentralización en el punto atinente a "Recuperación de Playas de la Bahía de la Ciudad de Panamá" inserto en el Acuerdo Municipal 243 del 27 de noviembre de 2019, por medio del cual se aprueba el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Panamá para el Período 2020 y que fue publicado en la Gaceta Oficial el 6 de diciembre de 2019 (G.O. 28916).

Consideramos que se ha violado la garantía constitucional del Debido Proceso Legal consagrada en el artículo 32 de la Constitución Política ejecutada por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, conforme los argumentos de hecho



y derecho que expondremos a continuación y que una vez se cumplan las formalidades propias de esta acción constitucional conceda el amparo impetrado, dirigido en contra del referido Acto, por ser contrario a las garantías constitucionales, con la consecuente anulación del mismo y de todos aquellos actos que guarden relación con la línea correspondiente al presupuesto de Inversiones de la Descentralización en el punto atinente a "Recuperación de Playas de la Bahía de la Ciudad de Panamá" **inserto en el Acuerdo Municipal 243 del 27 de noviembre de 2019.**

I.- VIABILIDAD PROCESAL

De acuerdo a las normas legales aplicables al caso, nuestro amparo de garantías constitucionales, tiene como objetivo fundamental que se acceda al mismo, debido al incumplimiento de los presupuestos del debido proceso tal cual lo expondremos más adelante.

- a. La orden de hacer demandada, vulnera la segunda premisa de la garantía constitucional del Debido Proceso Legal que consagra nuestra Constitución Política en el artículo 32, esto es, no actuar conforme al trámite legal establecido;
- b. La orden de hacer contenida en **la línea correspondiente al presupuesto de Inversiones de la Descentralización en el punto atinente a "Recuperación de Playas de la Bahía de la Ciudad de Panamá" inserto en el Acuerdo Municipal 243 del 27 de noviembre de 2019, por medio del cual se aprueba el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Panamá para el Período 2020 y que fue publicado en la Gaceta Oficial el 6 de diciembre de 2019 (G.O. 28916)**, requiere de su invalidación inmediata, por la gravedad e inminente daño que está causando a la figura de la participación ciudadana, ya que las normas que regulan la Audiencia Pública en proyectos financiados por el Programa IBI (impuestos de bienes inmuebles), requieren de la aprobación previa de los ciudadanos antes de que la administración local promueva la aprobación de presupuesto, esto evidentemente es violatorio al Debido Proceso, tal como esbozaremos más adelante;
- c. Resulta evidente, que la dictación de la **línea correspondiente al presupuesto de Inversiones de la Descentralización en el punto atinente a "Recuperación de Playas de la Bahía de la Ciudad de Panamá" inserto en**



el Acuerdo Municipal 243 del 27 de noviembre de 2019, por medio del cual se aprueba el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Panamá para el Período 2020 y que fue publicado en la Gaceta Oficial el 6 de diciembre de 2019 (G.O. 28916) está dirigido a darle vida jurídica a un proyecto que no se ha explicado adecuadamente a la comunidad, no se ha aprobado por la misma antes de la inclusión en el referido presupuesto 2020 ni se ha explicado de qué forma un bien que le pertenece al Estado, puede ser considerado como un bien municipal para su desarrollo. Es por ello que hemos recurrido ante esta esfera constitucional vía Amparo de Garantías Constitucionales, precisamente por la flagrante violación a la garantía constitucional del Debido Proceso Legal incurrido por el a-quo.

II.- MENCION EXPRESA DE LA ORDEN IMPUGNADA

Nuestro Recurso de Amparo de Garantías Constitucionales va dirigido contra la orden de hacer contenida en la línea correspondiente al presupuesto de Inversiones de la Descentralización en el punto atinente a "Recuperación de Playas de la Bahía de la Ciudad de Panamá" inserto en el Acuerdo Municipal 243 del 27 de noviembre de 2019, por medio del cual se aprueba el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Panamá para el período 2020 y que fue publicado en la Gaceta Oficial el 6 de diciembre de 2019 (GO 28916).

PRESUPUESTO DE INVERSIONES DESCENTRALIZACION	TOTAL
INVERSIONES ESPECIALES (DESCENT.)	129,973,532
Proyectos de Juntas Comunales (2016-2019)	31,438,235
Intervención Urbana de Calle Uruguay	8,900,000
Intervención Urbana de Vía Argentina	8,000,000
Aceras Vía España	100
Señalética / Nomenclatura	47,309
Construcción del Parque Norte	2,000,000
Permacultura - Parque Norte	374,589
Cancha-Parque Norte	108,328
Renovación Urbana de Salsipuedes	863,579
Adecuación, Diseño y Equipamiento del Centro de Operaciones de Don Bosco y Juan Díaz	299,786
Construcción Complejo Deportivo Roberto Kelly	200,000
Mejoras existentes al Mercado del Marisco	461,140
Mejoras existentes al Mercado San Felipe Neri	6,000,000
Construcción del Mercado de Pacora	360,609
Construcción de Mercado Periférico de Pueblo Nuevo	394,112
Limpieza de Plazas, Parques y Jardines, Areas A,B,C. y D	9,495,100
Puntos de Cultura	400,000
Veredas para Ti y Otros	460,989
Intervención Urbana para la Construcción y Mejoras de Aceras (40,000 Mts)	531,379
Construcción de Aceras Peatonales (55,000 mts)	2,603,291

mea

Reparación de las Principales Calles en la Locería	259,422
Adecuación y Habilitación de la Casa Comunal de Villa Unida	271,797
Primera Etapa del Plan Maestro Summit	2,966,201
Mejoras a Mi Pueblito Afroantillano	220,146
Plan Distritorial	1,807,456
Construcción de Cancha del Colegio Artes y Oficio	298,372
Construcción de Cancha en Plaza Amador Cocoliso T.	1,897,213
Tochado área abierta de la Escuela Sara Sotillo	220,301
Instalación y Mantenimiento de Ascensores en Edificios de Patio Pinal	963,552
Construcción de Centro Cultural en San Miguel	355,533
Construcción de Parque Recreativo y Cancha en la Florida Pedregal	34,772
Construcción de Puente Peatonal en Chilibre	189,230
Rehabilitación de dos Canchas y Parques en Baraza	295,555
Adecuación de tres Escuelas en las Cumbres	456,294
Instalación de Cámara de Video Vigilancia en San Francisco y Ancón	794,231
Remodelación de CEDIS en Las Mañanitas	140,038
Construcción de Piscina Olímpica Las Mañanitas	267,926
Intervención Terraplen	2,909,573
Recuperación de Monumentos	21,963
Recuperación de las Playas de la Bahía de la Ciudad de Panamá	30,000,000
Movilidad Urbana, Acceso Peatonal e Interconexión al Sistema de Transporte Urbano	3,000,000
Junta Comunal de Alcalde Díaz	383,265
Junta Comunal de Ancón	383,265
Junta Comunal de Bella Vista	383,265
Junta Comunal de Beltrán	383,265
Junta Comunal de Caldería	383,265
Junta Comunal de Curundú	383,265
Junta Comunal de Chomilo	383,265
Junta Comunal de Chilibre	383,265
Junta Comunal de Juan Díaz	383,265
Junta Comunal de Pacora	383,265
Junta Comunal de Parque Lefevre	383,265
Junta Comunal de Pedregal	383,265
Junta Comunal de Pueblo Nuevo	383,265
Junta Comunal de Río Abajo	383,265
Junta Comunal de San Felipe	383,265
Junta Comunal de San Francisco	383,265
Junta Comunal de San Martín	383,265
Junta Comunal de Santa Ana	383,265
Junta Comunal de Tocumen	383,265
Junta Comunal de Las Mañanitas	383,265
Junta Comunal de 24 De Diciembre	383,265
Junta Comunal de Ernesto Córdoba	383,265
Junta Comunal de Las Cumbres	383,265
Junta Comunal de Gaimillo	383,265
Junta Comunal de Don Bosco	383,265
Junta Comunal de Las Gerzas	383,265

III.- SERVIDOR PÚBLICO QUE IMPARTIÓ LA ORDEN

El sujeto pasivo del proceso de amparo, lo constituye en este caso el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, representado por el Presidente de dicha entidad edilicia.

IV.- HECHOS QUE SUSTENTAMOS LA PRETENSIÓN

PRIMERO: (Antecedente) Que es un hecho público y notorio que el Señor Alcalde pretende desarrollar el proyecto denominado recuperación de playas de la Bahía de Panamá, de conformidad al presupuesto aprobado por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, mediante Acuerdo Municipal No. 243 de 27 de noviembre de 2019.

SEGUNDO: (Antecedente) Que dicho proyecto se desarrolla con fondos provenientes de la descentralización pública, específicamente los referentes al impuesto de bienes inmuebles (IBI), que fueron incorporados al Tesoro Municipal, conforme al numeral 18 del Artículo 72 de la Ley 39 de 2009, que adiciona el Artículo 153 de la Ley 106 de 1973.

TERCERO: Como quiera que los fondos provienen del impuesto de bienes inmuebles (IBI), los alcaldes y representantes están en la obligación de consultar con los ciudadanos del Distrito sobre sus necesidades y en base a estas

se ejecutaran las obras y proyectos. (numeral 2, Artículo 112-G de la ley 37 de 2009, conforme se adiciono por la Ley 66 de 2015).

CUARTO: (Antecedente) Que en el Acuerdo Municipal No. 243 de 27 de noviembre al asignar de los fondos provenientes del impuesto de bienes inmuebles (IBI), la suma de US\$30,000.000.00 para el proyecto de recuperación de playas de la Bahía de Panamá, y que siendo fondos que provienen de la descentralización, debieron ser consultados con las comunidades que integran el Distrito de Panamá, .

QUINTO: (Piedra Angular) Que la descentralización está fundada en una serie de principio rectores, entre estos el llamado principio democrático, representativo y participativo el cual es desarrollado de la siguiente manera:

La descentralización tiene plena vigencia a partir del reforzamiento y valorización del papel de los Gobiernos Locales emanados del voto popular y del fomento de una auténtica participación e integración ciudadana en la planificación, ejecución y evaluación del proceso de desarrollo local y, por ende, de la Nación, acercando la elaboración y ejecución de políticas públicas al ciudadano en aplicación del principio de proximidad.

SEXTO: (Piedra Angular) La participación ciudadana tiene un papel fundamental en el desarrollo de los proyectos que se realicen través de la descentralización, en este sentido las autoridades están **obligadas** a permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos que puedan afectar los intereses y derechos de los mismos. (Decreto Ejecutivo N°10 de 6 de enero de 2017 que reglamenta la Ley 37 de 2009)

SEPTIMO: (Piedra Angular) Los mecanismos de participación ciudadana deben aplicarse **previamente** al desarrollo de un proyecto y no posterior a que el mismo este presupuestado y en fase de ejecución; no tiene lógica que cuando el proyecto esté aprobado presupuestariamente, y en ejecución, se pida la opinión de los ciudadanos sobre el mismo.

OCTAVO: (Error de la Autoridad) En el presente caso el Alcalde del Distrito de Panamá ha cometido el error de utilizar un método de participación ciudadana distinta del que norma la ley para casos de proyectos desarrollados con fondos del impuesto de bienes inmuebles (IBI), denominándolo "Consulta Ciudadana con Votación", supuesta modalidad de participación que no existe en la ley de descentralización ni en el decreto reglamentario de la misma, ya

que el medio de participación ciudadana idónea es la Audiencia Pública en el Programa IBI (IBI= Impuesto de Bienes Inmuebles)

NOVENO: (Participación Previa de la Ciudadanía) Las acciones de participación ciudadana son previas a cualquier acto de aprobación por parte de la autoridad y a la aprobación del proyecto, por lo que no tiene sentido que esté aprobado un proyecto en el presupuesto, incluso con partidas de fondos asignadas de la descentralización, **sin haber escuchado la voz de la ciudadanos del Distrito en donde se desarrollará el mismo.** En el presente caso el Consejo Municipal aprobó fondos de la descentralización provenientes del impuesto de bienes inmuebles sin que se hubiese realizado **previamente** la audiencia pública que habla la ley.

DECIMO: (Omisiones de la "Consulta Pública") Como hemos dicho, el Señor Alcalde, producto de su propia creatividad e iniciativa, ha creado una modalidad de participación ciudadana no establecida en la ley. **Debemos recordar que los servidores públicos solo pueden hacer aquello que les ordena la ley;** pero como ingrediente adicional a lo indicado, debemos señalar que:

a. La convocatoria hecha a los ciudadanos del Distrito Capital para la mal llamada "Consulta Ciudadana con Votación" fue realizada solo vía Twitter; Facebook e Instagram, y no mediante el procedimiento ordenado por el artículo 84 del Decreto Ejecutivo No. 10 de 2017.



ALCALDÍA
DE PANAMÁ

CONSULTA CIUDADANA

La Alcaldía de Panamá invita a todos los interesados a participar de la Consulta Ciudadana para el proyecto:

**Recuperación Integral de los Espacios Públicos,
la Movilidad Urbana y las Playas de la Bahía
de la Ciudad de Panamá.**

Esta consulta se hace de conformidad con lo establecido en la Ley 37 de 29 de junio de 2009 que descentraliza la administración pública, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.

**Jueves 12 de marzo de 2020,
a las 5:00 p.m. Centro de Convenciones
Vasco Nuñez de Balboa del Hotel Panamá.**

Preguntas frecuentes: <https://tinly.co/rMMtY>

   MUNICIPIO DE PANAMÁ • WWW.MUPA.GOB.PA

ma

b. Que no fue realizada la convocatoria en ningún periódico de circulación como mínimo provincial. El funcionario Municipal parte de la errónea concepción que todas las personas del Distrito Capital tienen redes sociales.

c. Que de las normas que regulan la Audiencia Pública en el Programa IBI se desprende diáfano que se requiere la aprobación previa de los ciudadanos antes de que la administración local promueva la aprobación de presupuesto. En el presente caso la administración local ha iniciado con la aprobación del proyecto, incluso asignando y aprobando un presupuesto inicial de US\$30,000,000.00, de los US\$120,000,000.00 que vale el proyecto, **sin que se contara con esta aprobación previa y necesaria de los ciudadanos del Distrito de Panamá.**

d. Si observamos la Alcaldía de Panamá no ha puesto a disposición de los ciudadanos información completa y veraz del proyecto tal como lo ordena el artículo 84 del Decreto Ejecutivo No.10 de 2017, que reglamenta la Ley 37 de 2009, en su segundo párrafo (*...garantizando la mayor divulgación de la información...*). **¿Cómo se pretende discutir y aprobar sobre un tema que no se conoce?** Pareciese que se pretende, por emboscada y de forma furtiva, aprobar tardíamente el proyecto, cuyo presupuesto ya está asignado; sobre este punto de la información considero de importancia citar la opinión del autor costarricense, Ricardo Sol Arriaza:

*"Como lo veremos más ampliamente, en el caso que presentamos y de acuerdo a la red global de la sociedad civil, la Iniciativa de Acceso, TAI, para que exista participación oportuna, eficaz y con resultados concretos se requiere que la información pública sea accesible y de calidad. Los ciudadanos o sus organizaciones civiles no pueden tomar parte de manera significativa en un proceso de toma de decisiones, a menos que tenga una información adecuada y relevante acerca de la política, estrategia, plan, programa, legislación o convenio que se pretende impulsar"(SOL, Ricardo. *El Desafío de la Participación ciudadana en el Estado Democrático de Derecho. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. San José Costa Rica, enero 2012*)*

DECIMO PRIMERO: (Derechos Difusos) En el derecho ambiental, el presupuesto procesal de la legitimación tiende a extenderse y ampliarse en una dimensión tal, que lleva necesariamente al abandono del concepto tradicional, debiendo entender que en términos generales, toda persona puede ser parte y que su derecho no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas que pudiera ejercer según las reglas del derecho convencional, sino que su

actuación procesal responde a lo que los modernos tratadistas denominan “el interés difuso”, mediante el cual la legitimación original del interesado, se difunde entre todos los miembros de una determinada categoría de personas que resultan así igualmente afectadas por los actos ilegales que los vulneran. Tratándose de la protección del ambiente, el interés típicamente difuso que legitima al sujeto para accionar, se transforma, en virtud de su incorporación al elenco de los derechos de la persona humana, convirtiéndose en un verdadero "derecho reaccional" que, como su nombre lo indica, lo que hace es apoderar a su titular para "reaccionar" frente a la violación originada en actos u omisiones ilegítimos.

DECIMO SEGUNDO: (Derechos Difusos) Es evidente que el proyecto a desarrollar, y cuyo asignación presupuestaria ha sido aprobado por el Municipio de Panamá sin tomar en cuenta la participación de los ciudadanos del Distrito de Panamá, tendrá un impacto ambiental que incidirá no solo en el Distrito capital si no también en otros Distrito periféricos y/o en la plataforma continental de donde se extraerá la arena para poder hacer el relleno en donde se construirá la playa que al día de hoy, y según proyecciones hasta el 2050, estará saneada y apta para su uso.

<https://www.laestrella.com.pa/nacional/20224/bahia-panama-estaria-saneada-ano>

Nacional //

Bahía de Panamá estaría saneada para el año 2050

El proyecto de saneamiento de Panamá tiene un avance de 67%. La inversión total está estimada en \$2,500 millones. Del presupuesto total se asignarían \$1,000 millones para reducir la contaminación de cauces y ríos en Panamá oeste



Las aguas de la bahía de Panamá no son aptas para uso recreativo. Archivo | La Estrella de Panamá

DECIMO TERCERO: (Conveniencia y Lógica de la Inversión Municipal) El proyecto que pretende desarrollarse, a costas de los impuestos que pagamos todos los panameños (Impuesto de Bienes Inmuebles), se realizará en un momento de austeridad fiscal y en donde existen prioridades más importantes

ma

para el Distrito Capital. Son muchas las prioridades que están por encima del proyecto de Recuperación de Playas y que, de ser atendidas responsablemente, se tendría mayor incidencia en la comunidad, contrario a la construcción forzada de una playa; de esta manera la edificación de instalaciones deportivas, parques, aéreas verdes, espacios públicos, aceras, seguridad, infraestructuras municipales que faciliten la movilidad de las personas con discapacidad, creación de hogares de ancianos, comedores municipales o bien dotar de presupuesto a distintas ONG que desarrollan planes de acción social. En este sentido la propia Ley 37 de 2009, modificada por la ley 66 de 2015, establece este principio de prioridad al indicar en el numeral 2 del artículo 112-G que:

2. Los alcaldes y representantes de corregimiento identificarán las necesidades de las comunidades con la participación de estas y con base en estas necesidades ejecutarán las obras y proyectos respectivos.

DECIMO CUARTO: (Violación a las Garantías Fundamentales- Violación al Debido Proceso). Que el debido proceso implica, entre otros elementos, el cumplimiento de las ritualidades procedimentales, tal como ha sostenido de forma invariable el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. El autor patrio Arturo Hoyos al tratar el tema de la concepción del debido proceso señala:

ARTURO HOYOS:

El debido proceso es "una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso -legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas- oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos". (HOYOS, Arturo. El Debido Proceso, Edit. Temis, S.A., Bogotá, 1996, pág. 54).

DECIMO QUINTO: (Violación a las Garantías Fundamentales- Violación al Debido Proceso) Que en el presente caso observamos claramente que el Consejo Municipal del Distrito de Panamá no podía bajo ninguna circunstancia aprobar presupuesto alguno de inversión de los fondos de la descentralización sin que previamente se hubiese realizado el acto de participación ciudadana que obliga la ley, aunado a lo anterior que el acto que ahora se pretende hacer, vía

la Alcaldía de Panamá, para legalizar esta actuación del Consejo, incurre en serias anomalías omitiendo el procedimiento que para Audiencias Públicas IBI (Impuesto de Inmueble) señala la ley de descentralización y su decreto reglamentario.

DECIMO SEXTO: (Violación al Derecho Ambiental) El desarrollo económico nacional o municipal no puede estar por encima del desarrollo y conservación del medio ambiente. El proyecto en cuestión se pretende desarrollar en la bahía de Panamá, la cual hasta este momento no es apta, por la contaminación todavía existente, para que nadie pueda bañarse en sus aguas. Igualmente se deben traer millones de yardas de arena de otras áreas (de playa o de fondo de mar) para poder hacer el relleno en donde se desarrollará el proyecto que pretende desarrollar el Alcalde y que ha sido aprobado por los ediles del Consejo Municipal, sin contar todavía con un ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL, sobre los efectos dañinos del proyecto, no sólo al ambiente sino también a la salud de los ciudadanos del distrito capital, ya que como hemos dicho el Programa de Saneamiento de la Bahía calcula que dicho cuerpo de aguas estará saneado dentro de tres (3) décadas:

Las aguas de la bahía de Panamá estarían saneadas para el año 2050. Aunque, la administración del Saneamiento de Panamá explicó que se han tenido mejoras importantes en la calidad de los cuerpos de agua (quebradas, ríos y la bahía de Panamá) en aquellos sectores que han sido intervenidos por el programa, el proyecto no concluiría sino hasta dentro detresdécadas. (<https://www.laestrella.com.pa/nacional/200224/bahia-panama-estaria-saneada-ano>)

DECIMO SEPTIMO: (Tutela Judicial Efectiva). Nuestra actuación está encaminada a representar a todos los ciudadanos del Distrito Capital y de la República de Panamá, en defensa de los derechos difusos, ya que somos del criterio que de forma palmaria se han venido violando las garantías fundamentales de todos ellos con el objeto de lograr la ejecución de un proyecto inviable e innecesario en estos momentos, y a costa de los impuestos que pagamos. Sabemos que el escenario político ha primado en estas actuaciones y que tratarán de hacer presión para impedir que la voz de los ciudadanos no se haga escuchar y, justamente, frente a estos atropellos debe erguirse con gallardía el juez que con el malleto en mano, que haga respetar las garantías fundamentales de los administrados; como bien decía Eduardo Couture:

ma

“Para saber lo que vale la justicia es necesario entonces saber lo que vale el juez, en su íntima dimensión humana, en el sistema en que vive; si el hombre es libre en el mundo que lo rodea, la justicia está salvada; si no lo es, la justicia está irreparablemente perdida.

El día que los jueces tienen miedo, ni un solo ciudadano puede reposar tranquilo. El juez, en su patética condición de hombre que todo lo puede para la justicia y nada puede para sí mismo, es el secreto de nuestra paz interior. Lo decía con palabras de metal el texto del rey visigodo: “la salud del pueblo es tener derecho, y mantenerlo”.¹⁴⁴

V.- DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO

La línea correspondiente al presupuesto de Inversiones de la Descentralización en el punto atinente a "Recuperación de Playas de la Bahía de la Ciudad de Panamá" inserto en el Acuerdo Municipal 243 del 27 de noviembre de 2019 por medio del cual se aprueba el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Panamá para el período 2020 y que fue publicado en la Gaceta Oficial el 6 de diciembre de 2019 (GO 28916), conlleva una orden de hacer que vulnera el Principio del Debido Proceso consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política, de las siguientes formas:

1. **Violación directa POR OMISIÓN** del segundo postulado del Principio del Debido Proceso Legal, es decir, donde preceptúa que “nadie será juzgado, sino (...) conforme los trámites legales” (...);

ARTICULO 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.

CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

La orden de hacer infringe en concepto de violación directa por omisión el artículo 32 de la Constitución Nacional, como consecuencia de que la entidad acusada pasó por alto que para cualquier aprobación presupuestaria y/o de ejecución de un proyecto con fondos de descentralización **la autoridad tenía la obligación de dar cabida previa a la participación ciudadana**, a través de la audiencia pública, debiendo esta igualmente ser comunicada o anunciada **"garantizando la mayor divulgación de la información"** y con la antelación necesaria (30 días).

Que en el caso de proyectos desarrollados con fondos provenientes del programa de impuestos de bienes inmuebles los actos previos de participación ciudadana deben desarrollarse por medio de una audiencia pública conforme lo dispone el artículo 84 del Decreto Ejecutivo N°10 de 6 de enero de 2017 que reglamenta la Ley 37 de 2009:

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

Cuando se utilice el procedimiento de audiencia pública en las inversiones del programa del impuesto de bienes inmuebles, el alcalde o el representante de Corregimiento, según corresponda, harán la convocatoria para el respectivo procedimiento de participación ciudadana con un mínimo de 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 se atenderá a 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 SND podrá ordenar la realización de una nueva audiencia si considera que la asistencia ha sido insuficiente.

Como quiera que los fondos provienen del impuesto de bienes inmuebles (IBI), los alcaldes y representantes están en la obligación de consultar con las comunidades sus necesidades y en base a estas se ejecutaran las obras y proyectos. (numeral 2, Artículo 112-G de la ley 37 de 2009, conforme se adiciono por la Ley 66 de 2015).

Es evidente que nos encontramos frente a una actuación por parte del Consejo Municipal, de incorporar un presupuesto, sobre fondos provenientes de la descentralización y para aplicarlos a un proyecto, que no ha sido debidamente explicado y consensuado, con los corregimientos que integran el Distrito de Panamá, que nos permita conocer en detalle las implicaciones de esta obra, como por ejemplo, el impacto ambiental de la misma, los requerimientos de arena para que la obra se mantenga, las variabilidades de la inversión y los costos adicionales en el corto plazo, afectan claros conceptos de consulta y participación ciudadana.

Todos los actos de la administración pública deben realizarse en apego del debido proceso el cual es de obligatorio acatamiento en cualquier jurisdicción, incluyendo la administrativa, tal como la señala el numeral 1 de del artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Desde al ángulo del debido proceso en la esfera administrativa la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado:

Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas..(Corte I.D.H., Caso Baena Ricardo y otros. Sentencia de 2 de febrero de 2001.)

En nuestra opinión la ley señalaba el camino correcto que debía ser respetado por la administración, como paso previo a la aprobación presupuestaria del proyecto de recuperación de playas, el cual preveía el cumplimiento del requisito de la participación ciudadana y no posterior a ello como están tratando ahora de hacer, de forma errada incluso, vía la Alcaldía de Panamá.

2. Violación directa POR OMISIÓN. La orden de hacer objetada viola el artículo 17 de la Constitución Nacional Política, en concordancia con el artículo 119 de la Constitución Nacional:

Artículo 17- Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

ARTICULO 119. El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

La orden de hacer infringe en concepto de violación directa por omisión el artículo 17 en concordancia con los artículos 119 de la Constitución Nacional, en virtud de que la entidad acusada pasó por alto el tenor claro de esta norma constitucional, ya que aprobaron un presupuesto para un proyecto sin tener los elementos necesarios para descartar cualquier afectación al medio ambiente y a los ecosistemas, no sólo de la Bahía de Panamá, sino de los lugares en donde se tendrá que extraer la arena y materiales para crear la playa conforme al proyecto señalado.

En una opinión consultiva desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a consulta hecha por la República de Colombia, externó dicho Tribunal sobre la relación Medio Ambiente y Derechos Humanos lo siguiente:

Con el propósito de cumplir la obligación de prevención los Estados deben regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente; realizar estudios de impacto ambiental cuando exista riesgo de daño significativo al medio ambiente; establecer un plan de contingencia, a efecto de tener medidas de seguridad y procedimientos para minimizar la posibilidad de grandes accidentes ambientales; y mitigar el daño ambiental significativo que se hubiere producido, aún cuando hubiera ocurrido a pesar de acciones preventivas del Estado. Los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a la participación pública de las personas bajo su jurisdicción, consagrado en el artículo 23.1.a de la Convención Americana, en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente; Los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia, en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente.

Al no haber una participación ciudadana previa a la aprobación del proyecto, que ya tiene parte de su presupuesto asignado con el acto atacado, y una participación ciudadana debidamente informada con antelación al acto público se estaría violando el derecho al medio ambiente y a la protección de la salud de los ciudadanos no sólo del distrito capital, sino también del país, al desconocer el escenario completo del proyecto y sus incidencias y problemáticas al medio ambiente.


mer

Es fácil observar, que las autoridades municipales, están infringiendo el sagrado deber de hacer cumplir la Constitución y la Ley.

3. **Violación directa POR OMISIÓN.** La orden de hacer objetada viola el artículo 17 de la Constitución Nacional Política, en concordancia con el artículo 258 de la Constitución Nacional:

Artículo 17- Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

ARTICULO 258. Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.

2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.

3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.

4. El espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial.

5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público. En todos los casos en que los bienes de propiedad privada se conviertan por disposición legal en bienes de uso público, el dueño de ellos será indemnizado

También se está violando el Artículo 17 en concordancia con el Artículo 258 de la Constitución Nacional, al no explicar en qué forma el Municipio de Panamá realizara un proyecto de playa sobre un bien que pertenece al Estado y que no ha sido concesionado, y con qué facultad o capacidad legal pretende tener en este momento para desarrollar un proyecto playa, en detrimento de lo dispuesto en el 329 y 333 del Código Civil.

Es fácil observar, que las autoridades municipales, están infringiendo el sagrado deber de hacer cumplir la Constitución y la Ley.

VI.- SOLICITUD PREVIA: SUSPENSION DE LA ORDEN DE HACER

Como cuestión previa y urgente, en vista de los graves daños que está causando esta medida a lo largo del tiempo, tanto presente como futuro, y las evidentes y palmarias violaciones a las normas constitucionales e internacionales, solicitamos, conforme lo que dispone el artículo 2621 y 2623 del Código Judicial, la suspensión inmediata del acto en todos sus componentes, incluyendo el acto de participación ciudadana que se pretende desarrollar de modo tardío, ante la inminencia que se proceda con la ejecución y uso de los fondos municipales sin que se haya tomado en cuenta, previamente, la voz de la ciudadana en la aprobación del proyecto.

Sobre la medida cautelar de suspensión del acto violatorio de las garantías objeto de la acción constitucional ha dicho el Pleno:

“En este sentido, el numeral 1 del Artículo 2615 del Código Judicial establece lo siguiente:

”...

La acción de amparo de garantías constitucionales podrá interponerse contra resoluciones judiciales, con sujeción a las siguientes reglas:

1. La interposición de la demanda de amparo no suspenderá la tramitación del proceso en que se dictó la resolución judicial impugnada o su ejecución, salvo que el tribunal a quien se dirija la demanda considere indispensable suspender la tramitación o la ejecución para evitar que el demandante sufra perjuicios graves, evidentes y de difícil reparación;”

De lo anterior se colige que la suspensión del acto impugnado mediante Amparo de Garantías Constitucionales es una excepción especial que debe hacerse únicamente cuando la gravedad del daño que pudiere causar su ejecución, así como la dificultad de su reparación, sea tal que lo requiera.” (el resaltado es nuestro)

Nuestra petición está fundada en los elementos sine qua non necesarios para la emisión de una orden de suspensión.

1. **Fumus Boni Iuris:** Hemos expuesto en los hechos de nuestra demanda las evidentes violaciones al debido proceso por parte del Consejo Municipal quienes, sin el acto previo de participación ciudadana que ordena la ley, aprobó el presupuesto para la ejecución del proyecto. Debemos acotar que se ha pretendido realizar una consulta pública posterior, que tampoco satisface las exigencias de la ley, ya que la misma no se hace como audiencia pública, tampoco se comunica por medios de comunicación de conocimiento de todos los ciudadanos del distrito capital, menos se ha puesto la información del proyecto a disposición de

los ciudadanos y tampoco el aviso del Municipio indica dónde se puede obtener la misma.

El Proyecto per se tiene incidencia no solo en el Distrito de Panamá sino también a nivel nacional por lo que el acto público debe ser más abarcador.

2. **Perriculum In Mora:** Los efectos del acto impugnado afectarán gravemente los derechos de los ciudadanos del distrito capital y de no ordenarse la suspensión de la orden, aunado a la afectación de las garantías constitucionales, estaríamos frente al posible uso indebido de fondos municipales obtenidos por el recaudo del impuesto de bienes inmuebles pagados por todos los panameños.

Como corolario de este primer argumento solicitamos al Honorable Juez suspenda provisionalmente al acto por las graves consecuencias que el mismo puede acarrear.

VII.- SOLICITUD

En virtud de lo expuesto, solicito se CONCEDA el Amparo de Garantías Constitucionales promovido por Ricardo Lombana González y Martita Cornejo Robles en contra de Acto Consistente en la línea correspondiente al presupuesto de Inversiones de la Descentralización en el punto atinente a "**Recuperación de Playas de la Bahía de la Ciudad de Panamá**" inserto en el Acuerdo Municipal 243 del 27 de noviembre de 2019 por medio del cual se aprueba el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Panamá para el Periodo 2020 y que fue publicado en la Gaceta Oficial del 6 de diciembre de 2019 (GO 28916), por ser violatorio de las garantías fundamentales de los ciudadanos del Distrito Capital y del país.

PRUEBAS:

1. Copia de la Gaceta Oficial del 6 de diciembre de 2019 (GO 28916) contentiva del Acuerdo Municipal 243 del 27 de noviembre de 2019 por medio del cual se aprueba el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Panamá para el Periodo 2020 en la cual está inserta el acto violatorio de las garantías fundamentales.
2. Copia el aviso de convocatoria a la Consulta ciudadana tomada de la red social denominada "Twitter" de la Alcaldía de Panamá.
3. Certificaciones de los diarios La Prensa y El Panamá América, quienes dan constancia de la no publicación a consulta ciudadana, audiencia



pública o algún otro mecanismo de participación ciudadana por parte de la Alcaldía de Panamá.

FUNDAMENTO: Artículo 17, 32, 119 y 258 de la Constitución Nacional

Del Señor Juez con todo respeto y consideración,

Panamá a fecha de presentación,



Ricardo Alberto Lombana González
Cédula 8-462-97



Martita Cornejo Robles
Cédula 8-716-143



ORGANO JUDICIAL
REGISTRO UNICO DE ENTRADA
R.U.E. - EDIF. 363

Recibimos el día de hoy 5 de 3
de 2020 a las 2:51 por [Signature]

2020 MAR 5 2:51 PM