



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de marzo de 2018
C-SAM-04-18

Honorable
César Augusto Cedeño Villarreal
Presidente del Consejo Municipal
Distrito de Las Tablas
E. S. D.

Señor Presidente:

En cumplimiento de las atribuciones que nos otorga la Constitución y en especial por la facultad contenida en el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de Julio de 2000, de servir de Consejero jurídico a los servidores públicos administrativos que nos consultaren, tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de contestar su Nota de 21 de febrero de 2018, en la que presenta una serie de cuestionamientos que guardan relación con la organización del carnaval tableño, y que de forma sucinta, se exponen a continuación:

1. ¿Es legal el Proyecto de Acuerdo 3 dictado el 6 de febrero de 2018, vetado por el Alcalde del municipio de Las Tablas?
2. De ser ilegal el Proyecto de Acuerdo 3 de 6 de febrero de 2018, según su opinión, qué método o procedimiento usted sugiere para resolver el conflicto sobre la representatividad de la tuna de Calle Abajo en el Carnaval Tableño?
¿Cuál sería la autoridad competente para dirimir este conflicto?
3. ¿Es posible que el conflicto de representatividad de la Tuna de Calle Abajo pueda ser resuelto mediante la aplicación de un Plebiscito o Referéndum? De ser posible:
 - a. ¿A quién le corresponde correr con los gastos que estas consultas ocasionen?
 - b. ¿Quiénes serían los ciudadanos con derecho a participar en estas consultas?
 - c. ¿El resultado de dicho plebiscito o referéndum sería impugnado mediante algún recurso?
 - d. ¿Es el conflicto de las dos tunas de Calle Abajo de Las Tablas un tema específico del Gobierno Municipal, según lo establece el artículo 152 de la Ley 106 de 1973, en su último párrafo?

Primera Interrogante:

¿Es legal el Proyecto de Acuerdo 3 dictado el 6 de febrero de 2018, vetado por el Alcalde del municipio de Las Tablas?

Frente a esta interrogante, es oportuno señalar, que si bien al tenor de lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000, la Procuraduría de la Administración tiene entre sus atribuciones servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a **determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto**; debemos advertir que la pregunta que nos formula no guardan relación con los presupuestos legales antes mencionados, toda vez que gira en torno a conocer nuestro criterio sobre la legalidad del Proyecto de Acuerdo Municipal 3 de 6 de febrero de 2018, vetado por el Alcalde; situación por lo cual nos vemos impedidos a emitir nuestra opinión en los términos por usted solicitados.

No obstante lo anterior, a manera de orientación, le informamos que somos del criterio que como Presidente del Concejo Municipal, debe usted someter ante esa Cámara Edilicia el Proyecto de Acuerdo 3 de 6 de febrero de 2018, vetado por el Alcalde, para que ésta lo debata y proceda a decidir sobre su aprobación o rechazo, conforme lo establece el acápite c del artículo 41a. de la Ley 106 de 1973, el cual indica lo siguiente:

“Artículo 41a. El trámite que debe sufrir todo proyecto de acuerdo será el siguiente:

a. ...

c. Una vez aprobado un proyecto, el acuerdo será enviado al Alcalde del Distrito para que lo sancione o lo devuelva vetado o con objeciones motivadas dentro de un término de seis (6) días hábiles contados desde la fecha en que los reciba. **Devuelto un acuerdo vetado o con objeciones, el mismo volverá a debate. Se requerirá el voto de no menos de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Consejo para insistir en su aprobación en cuyo caso se enviará al Alcalde para su sanción inmediata. En caso de que el Alcalde se niegue a sancionar el acuerdo, no obstante la insistencia del Consejo, el Presidente de éste con asistencia del Secretario, extenderá una diligencia al pie del acuerdo en que conste la negativa del Alcalde y desde ese momento quedará legalmente sancionado”.**

Como se puede concluir de la norma citada, son los miembros en pleno del Concejo los facultados para decidir, luego del debate, el futuro del referido Proyecto de Acuerdo Municipal.

Segunda Interrogante:

De ser ilegal el Proyecto de Acuerdo 3 de 6 de febrero de 2018, según su opinión, qué método o procedimiento usted sugiere para resolver el conflicto sobre la representatividad de la tuna de Calle Abajo en el Carnaval Tableño? ¿Cuál sería la autoridad competente para dirimir este conflicto?

En relación a estas preguntas le informamos que nos vemos impedidos a contestar en los términos por usted señalados, toda vez que las mismas se encuentran condicionadas a su solicitud de conocer nuestro criterio en cuanto a la legalidad del Proyecto de Acuerdo 3 de 6 de febrero de 2018, situación que escapa de nuestra competencia.

Sin embargo, a efectos de orientarle sobre algunos aspectos referentes a la organización del carnaval en el distrito de Las Tablas, le informamos que tradicionalmente han sido las propias tunas las que por iniciativa se han regulado, escogiendo sus representantes ante las autoridades nacionales y municipales.

En cuanto al conflicto por usted señalado en sus interrogantes, es decir, al hecho de que la Tuna de Calle Abajo cuenta en estos momentos con dos grupos que se discuten la conducción de dicha organización, somos del criterio que esta situación demanda el establecimiento de mecanismos democráticos a fin de determinar la representatividad de la misma, es decir, se requiere un mecanismo en que los representantes de la tuna sean escogidos a través de la participación ciudadana, con el que se garantice que todos los ciudadanos identificados como pertenecientes a dicha agrupación sean tomados en cuenta; y que, a nuestro criterio, puede ser establecido por el Concejo Municipal, y aprobado a través de una consulta ciudadana; esto con fundamento en los Artículos 7 y 14 de la Ley 106 de 1973 que indican, respectivamente, que “Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Concejos” y “Los Concejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito”.

En este orden de ideas, debemos recordar además, que al Municipio le corresponde por mandato constitucional la promoción de la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (Cfr. Artículo 233 de la Constitución Política de la República); ello porque la fiesta de carnaval es una actividad de tipo cultural que ha identificado, por muchos años, a la comunidad de Las Tablas, con los consecuentes beneficios económicos que la misma representa para sus residentes.

También le informamos, con el objeto de orientarle, que el artículo 250 de la Constitución Política confiere a las Juntas Comunales, la facultad de ejercer un proceso conciliatorio de forma voluntaria. El texto de la norma en mención es el siguiente;

“Artículo 250. En cada corregimiento habrá una Junta Comunal que promoverá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de sus conflictos.
Las Juntas Comunales podrán ejercer funciones de conciliación voluntaria y otras que la Ley les señale”.

Si bien es cierto, en el proceso conciliatorio son las partes las que deben llegar a acuerdos, es decir no puede la Junta Comunal dirimir el conflicto; consideramos que esta alternativa dada por la Constitución, constituye una herramienta que puede ser de gran utilidad en la resolución del conflicto comunitario por usted indicado.

Tercera Interrogante:

¿Es posible que el conflicto de representatividad de la Tuna de Calle Abajo pueda ser resuelto mediante la aplicación de un Plebiscito o Referéndum?

En relación a esta interrogante, somos del criterio que el plebiscito y el referéndum son mecanismos de participación ciudadana que pueden contribuir a crear las bases necesarias para resolver las situaciones especiales en la vida jurídica de los Municipios, incluyendo el conflicto por usted especificado.

Sobre estos mecanismos de consulta y participación ciudadana, a los que ha hecho referencia, debemos señalar que el referéndum se encuentra establecido como un derecho de los ciudadanos, en el artículo 7 de la Ley 106 de 1973, y a nivel constitucional, en los términos señalados en el artículo 239 del Texto Supremo, así:

“Artículo 239. Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Concejos”

El referéndum y plebiscito, son definidos por el artículo 152 de la Ley 106 de 1973, en los siguientes términos:

Artículo 152. Referéndum es el acto por el cual un acuerdo municipal es sometido al voto afirmativo o negativo de los electores del respectivo municipio.

...
Plebiscito es el acto por el cual los electores de un Municipio, a través de votación especial, se pronuncian afirmativa o negativamente con respecto a cuestiones específicas de gobierno municipal”.

En relación a estos conceptos, cabe citar los artículos 80 y 81 del Decreto Ejecutivo N° 10 de 6 de enero de 2016, “Que reglamenta la Ley 37 de 29 de junio de 2009 Que Descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015”, emitido por el Ministerio de la Presidencia; los cuales desarrollan estas figuras en la forma siguiente:

“Artículo 80. **Referéndum**. Referéndum es el acto por el cual es sometido al voto afirmativo o negativo de los electores del respectivo municipio, con carácter vinculante, cualquiera de los siguientes asuntos:

1. Un acuerdo municipal.
2. La revocatoria popular de mandato de autoridades locales electas.

Artículo 81. **Plebiscito**. Plebiscito es el acto por el cual los electores de un municipio, a través de votación especial, se pronuncian afirmativa o negativamente con respecto a cuestiones específicas de gobierno municipal, sin que ese pronunciamiento tenga carácter vinculante.

Como se desprende de estas definiciones, estas dos instituciones de consulta ciudadana, se diferencian en cuanto a los temas o asuntos que mediante ellos se pueden consultar; con el referéndum se consulta sobre la aprobación o no de un Acuerdo Municipal, acto administrativo de carácter general; con el plebiscito se busca conocer la posición de los

ciudadanos en relación a temas o cuestiones específicas que requieren de una decisión por parte del Gobierno Municipal. También se diferencian en cuanto a sus efectos o consecuencias, las decisiones de la comunidad producto del ejercicio de un referéndum son de obligatorio acatamiento, es decir vinculan a las autoridades con la decisión; en cambio, el resultado del plebiscito no es vinculante.

En cuanto a su pregunta sobre **a quién le corresponde correr con los gastos que estas consultas ocasionen**; debemos indicarle, que al ser tema consultado concerniente a decisiones propias de los gobiernos locales, en atención a su autonomía, somos de la opinión, que es al Municipio a quien le corresponderá hacer frente a dichos gastos. A esta conclusión hemos llegado con fundamento en el artículo 232 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 1 de la Ley 106 de 1973; el cual señala que el Municipio es la **organización política autónoma** de la comunidad establecida en el Distrito.

En este sentido, el artículo 153 de la Ley 106 de 1973, indica que “Corresponde a cada Consejo, mediante acuerdo, reglamentar el ejercicio del derecho de referéndum, iniciativa y plebiscito”; reglamentación que debe contemplar todo lo relacionado con el ejercicio del mismo, incluyendo los gastos, salvo lo referente a los aspectos electorales, cuya competencia es del Tribunal Electoral, tal cual lo expresa el citado Decreto Ejecutivo N° 10 de 6 de enero de 2016, en el artículo 82, al señalar lo siguiente:

“Artículo 82. **Reglamentación del Referéndum y Plebiscito.**
Corresponde al Tribunal Electoral reglamentar los aspectos electorales del ejercicio del derecho de referéndum y plebiscito.
El municipio deberá coordinar además, todo lo concerniente con estos mecanismos, con el Tribunal Electoral, para asegurar la transparencia, honradez y pureza del sufragio”.

Sobre sus cuestionamientos referentes **a quiénes serían los ciudadanos con derecho a participar en estas consultas**, bien sea través de un referéndum o plebiscito; las normas, antes citadas, son claras al señalar que **son los electores del respectivo municipio** los que deben participar, es decir, todos los electores del distrito tienen derecho a participar, pues se trata de un tema Municipal.

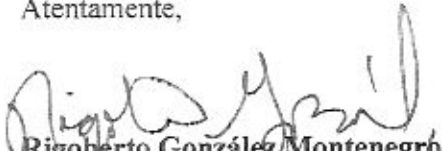
En cuanto a quiénes son considerados electores del municipio respectivo, somos del criterio que son los ciudadanos que al momento de la consulta forman parte del registro electoral en dicha circunscripción distritorial, esto conforme lo establece el artículo 5 del Código Electoral, así:

Artículo 5. Son electores los ciudadanos en ejercicio que hubieren obtenido cédula de identidad personal y se hallaren inscritos en el Registro Electoral”.

En relación a su consulta **sobre los posibles recursos, o acciones, como medios de impugnación aplicables a los resultados de una consulta realizada a través de un referéndum o plebiscito**, debo indicarle que la misma escapa al ámbito de nuestras competencias, toda vez que se trata de una materia electoral, atribuida de manera privativa al Tribunal Electoral, conforme al artículo 142 de la Constitución Política de la República.

Finalmente, en cuanto a su cuestionamiento de si es el conflicto de las dos tunas de Calle Abajo, un tema específico que debe abordar el Gobierno Municipal de Las Tablas; somos del criterio que es el propio Municipio de Las Tablas, a través de sus autoridades, al que le corresponde determinar dicho carácter, en su condición de Organismo Autónomo, conforme a las normas antes examinadas.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

