

C-114

Panamá, 11 de abril de 2002.

Señor

JORGE LUIS HERRERA

Tesorero Municipal del Distrito de Aguadulce
Aguadulce, Provincia de Coclé.

E. S. D.

Señor Tesorero:

Nos referimos a Nota s/n fechada 19 de febrero de 2002, recibida en nuestro despacho el día 27 de febrero del mismo año, en la que nos expone situación que alude a Contrato de Arrendamiento No.9-97, mediante el cual se dio en arrendamiento el Matadero de Aguadulce y la Planta de Carnarina, pactado entre la empresa Agro-Industrias de Santiago, S.A. y ese Municipio.

Sobre el particular nos explica que el 30 de junio de 1998 el Municipio de Aguadulce refrendó el aludido Contrato de Arrendamiento No.9-97, que el mismo fue refrendado igualmente por la Contraloría General de la República cumpliendo con las normas legales establecidas. Posteriormente, a partir del mes de julio de 1999, dicha empresa cayó en morosidad con el Municipio en el pago del arrendamiento, acumulando una deuda de más de veinticinco mil Balboas (B/.25,000.00). En el mes de diciembre de 2000, la empresa devuelve al Municipio los bienes arrendados sin cancelar la suma adeudada por concepto de arrendamiento.

Igualmente, nos informa que en la cláusula décimo primera del Contrato de Arrendamiento se establece que la empresa no puede

subarrendar el bien, pero se infringió esta prohibición; ya que se subarrendó por parte del contratante el bien a terceras personas.

En virtud de las violaciones al Contrato de Arrendamiento y los daños que representa para el Municipio de Aguadulce, concretamente nos consulta:

¿Puede el Municipio de Aguadulce interponer una demanda para el cobro de los impuestos adeudados y por daños y perjuicios? ¿Puede el Municipio contratar un abogado particular para ventilar este caso? ¿Es legal dar por terminado un contrato con la determinación de una sola de las partes involucradas y manteniendo ésta una morosidad pendiente?

Procedo a absolver su interesante consulta, previas las siguientes consideraciones:

El contrato de la administración, una de las formas jurídicas por las que se exterioriza la actividad administrativa, es una especie dentro del género contrato, cuya especificidad está dada por la singularidad de sus elementos, caracteres y efectos; en suma, por su régimen jurídico. De modo que, el contrato es una de las técnicas de colaboración de los administrados con la administración, en materia de suministros, servicios públicos, obras públicas, etcétera. Quien contrata con la administración pública no es un contratista ordinario, sino un colaborador que coopera en la ejecución de cometidos públicos, aun actuando en situaciones de subordinación económico-jurídica respecto de las personas públicas comitentes.¹

Por eso, a pesar de considerarse que en el contrato administrativo existe una especie de colaboración de buena fe, ello no exime al contratista de quedar sujeto a ciertas obligaciones y condiciones que emanen del propio contrato, pues, si bien el Estado transfiere la

¹ DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 6ª. Edición actualizada. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1997. Pág.321.

responsabilidad directa de la prestación, generalmente, sí retiene el control de las variables de cumplimiento del contrato.

En nuestro país, la Ley No.56 de 27 de diciembre de 1995, regula todo lo concerniente a las contrataciones públicas que se efectúen dentro del Estado y en forma supletoria a los Municipios, Juntas Comunales y Locales, razón que justifica y avala el que toda contratación pública se realice bajo los principios que rigen el sistema, o sea, de transparencia, economía, responsabilidad, equilibrio contractual e igualdad de oferentes y que deba regirse por las normas reguladoras que señala el artículo 4 de la referida Ley.

En este sentido, la Ley es clara al disponer que todo contrato que celebre el Estado se sujetará a las leyes panameñas.

De allí que en materia de resolución de contrato administrativos, lo aplicable es lo normado en el artículo 104, el cual establece cinco causales que darán por terminada la relación contractual, destacándose entre ellas, precisamente, la contenida en el numeral 1, que se refiere al incumplimiento de las cláusulas pactadas, que sería la utilizable en el caso presentado. Caso en el que debe actuarse conforme al artículo 105 de la misma excerta legal comentada.

En el presente, no hemos tenido la oportunidad de examinar el Contrato en referencia, por no haber sido aportado a la consulta presentada, no obstante, a la luz de lo explicado en conjugación con las normas existentes, es completamente legal que el Municipio de Aguadulce dé por terminado el Contrato de Arrendamiento en referencia e interponga las acciones que correspondan, invocando como fundamento de su actuación el incumplimiento de las cláusulas pactadas, de lo que seguramente se derivarán responsabilidades de orden civil que deberá enfrentar el contratista. Este trámite, puede hacerlo a través de cualquier profesional del derecho idóneo, el cual quedará sujeto a la asesoría y directrices que les imparta el Procurador (a) de la Administración, tal como se establece en el primer párrafo del numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el cual dispone:

“Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, los municipios y las otras entidades administrativas autónomas pueden constituir los apoderados que a bien tengan para defender sus respectivos intereses en dichos negocios, pero tales apoderados quedarán sujetos a la asesoría y directrices que les imparta la Procuradora o el Procurador de la Administración.

Cuando en un proceso de los mencionados tengan intereses opuestos la Nación y el municipio o alguna entidad estatal autónoma, la Procuradora o el Procurador de la Administración debe defender los intereses de la primera. En este supuesto, el Personero o la Personera Municipal defenderá los intereses del municipio, si es que éste no ha constituido apoderado especial. La respectiva entidad autónoma deberá nombrar un apoderado especial y, en caso de no actuar en su representación un Fiscal o una Fiscal de Distrito Judicial.

Cuando en un proceso de los mencionados en este numeral, dos entidades autónomas, dos municipales o, en general, dos entidades estatales, tengan intereses contrapuestos, la Procuradora o el Procurador de la Administración deberá actuar en interés

de la ley y cada entidad deberá designar su propio apoderado especial.”

Este razonamiento lleva como fundamento criterios emitidos por la Honorable Corte Suprema, como por ejemplo, Sentencia de 4 de mayo de 2000, en donde la Sala de lo Contencioso-Administrativo expresó:

“La Sala considera que lo anterior constituye una violación de las cláusulas segunda y tercera del tantas veces mencionado contrato, que al tenor de la cláusula decimosexta del mismo y del artículo 105 de la Ley 56 de 1995, la institución está facultada para resolverlo administrativamente.”

Luego entonces, como puede apreciarse es criterio de la Honorable Corte el que las violaciones a las cláusulas pactadas dentro de todo contrato administrativo, den origen a la resolución administrativa del mismo.

En espera de haberle aclarado las inquietudes presentadas, me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/hf.