

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

Expediente 657322020.

Vista Número 1925

Panamá, 16 de noviembre de 2022

El Doctor Jaime Franco Pérez, actuando en nombre y representación de la sociedad **Asesoría de Gestión Financiera, S.A.**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal 014-2020 de 4 de mayo de 2020, emitido por el **Concejo Municipal del distrito de Dolega**, y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por la empresa **Asesoría de Gestión Financiera, S.A.**, referente a lo actuado por el Concejo Municipal del distrito de Dolega, al emitir el Acuerdo Municipal 014-2020 de 4 de mayo de 2020, que en su opinión es contrario a Derecho.

La acción propuesta por el abogado de la sociedad **Asesoría de Gestión Financiera, S.A.**, se basa en que, a su juicio, el acto impugnado infringió el numeral 19 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, toda vez que se desconoció el convenio de colaboración celebrado entre el Municipio de Dolega y el Ministerio de Educación, que en su Cláusula Quinta, estipula el pago en concepto del servicio de recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos en los centros educativos del mencionado distrito; que la revocatoria o rescisión del contrato sólo era procedente por mutuo acuerdo entre las partes, por tanto, estima que el Concejo Municipal de Dolega transgredió normas que tutelan la seguridad jurídica y los derechos adquiridos por una persona jurídica en virtud de un acuerdo suscrito (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Continúa exponiendo el abogado de la actora que el convenio de colaboración en referencia entró a regir el 23 de noviembre de 2017, día en que fue refrendado por la Contraloría General de la República; que si bien el mismo tenía una duración de cinco (5) años, lo cierto es que fue prorrogado por voluntad de las partes, por lo que, en su opinión, se encuentra vigente; y que la actuación de la cámara municipal es contraria a lo pactado, en la medida que el hecho séptimo de la parte resolutive del acto objeto de controversia, estipula que la modificación, prórroga o rescisión debe ser por mutuo acuerdo entre los involucrados, lo que no ocurrió en el presente caso (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

En esta ocasión reiteramos **el contenido de la Vista 198 de 20 de enero de 2022**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la recurrente; ya que **debemos advertir** que según las constancias procesales, el 12 de septiembre de 2016, el Concejo Municipal de Dolega suscribió el Acuerdo Municipal 037-2016, por cuyo conducto se autorizó al Alcalde para dar en concesión a la sociedad **Asesoría de Gestión Financiera, S.A.**, la recolección, transporte y disposición final de servicio de cortes de césped en las áreas perimetrales y recolección de basura que produzcan los centros educativos de ese distrito; ello de conformidad con la normativa vigente contenida en los artículos 17 (numeral 14) (modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015) y 76 (numeral 9) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984.

El 30 de octubre de 2017, por medio del Acuerdo Municipal 023-2017 se autorizó al Alcalde del distrito de Dolega a suscribir el Convenio de Cooperación mutua entre el Municipio a su cargo y el Ministerio de Educación a fin de regularizar el pago por el servicio de recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos (basura) y/u otros servicios que se brinden en los centros educativos del área, el cual fue firmado el 23 de noviembre de 2017, con un duración de cinco (5) años.

Posteriormente, se emitió el Acuerdo Municipal 035-2019 de 8 de julio de 2019, a través del cual la entidad demandada autorizó a la empresa Servicios Alan, para que llevara a cabo lo descrito

en el párrafo anterior por el periodo comprendido del 1 de agosto de 2019 al 30 de junio de 2024; fundamentando tal decisión en los artículos ya citados.

Por conducto del Acuerdo Municipal 014-2020 de 4 de mayo de 2020, acusado de ilegal, se derogó en todas sus partes el Acuerdo Municipal 037-2016 de 12 de septiembre de 2016; el 023-2017 de 30 de octubre de 2017; y el 035-2019 de 8 de julio de 2019 (Cfr. fojas 61-64 del expediente judicial).

Finalmente, por medio del Acuerdo Municipal 015-2020 de 11 de mayo de 2020, la cámara de ediles autorizó al Alcalde del distrito de Dolega a suscribir el contrato con la empresa Soluciones Integrales Urbano Ambientales, S.A., para el servicio de recolección transporte y disposición final de desechos sólidos y corte de césped en las áreas perimetrales que produzcan los centros educativos públicos dentro del mencionado sector.

Así las cosas, **consideramos pertinente indicar que tal como lo esboza la parte motiva del Acuerdo Municipal 014-2020 de 4 de mayo de 2020, impugnado y el informe explicativo de conducta rendido por la entidad demandada, no consta en los archivos de la institución la existencia del contrato suscrito por el entonces Alcalde del Municipio de Dolega con la empresa Asesoría de Gestión Financiera, S.A., para la recolección, transporte y disposición final de servicio de cortes de césped en las áreas perimetrales y recolección de basura que produzcan los centros educativos de ese distrito y, por ende, el refrendo de la Contraloría General de la República, por lo que la actora prestó el servicio sin las formalidades de la ley (Cfr. fojas 63 y 75 del expediente judicial).**

En ese orden de ideas, **tenemos que la decisión de la entidad demandada de expedir el Acuerdo Municipal 014-2020 de 4 de mayo de 2020, objeto de reparo, tuvo sustento en las atribuciones constitucionales y legales que se encuentran tanto en la Carta Magna como en la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984. Veamos.**

Constitución Política.

“Artículo 232. El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito.

La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.”

“Artículo 242. Es función del Concejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales, en lo referente a:

1...

4. La aprobación o el rechazo de la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos, y lo relativo a la construcción de obras municipales.

...

6. La creación o la eliminación de la prestación de servicios públicos municipales.

...” (Lo destacado es nuestro).

Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984.

“Artículo 17. Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las funciones siguientes:

1...

11. Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción.

...

14. Establecer y reglamentar el servicio de aseo urbano y domiciliario de sus poblaciones; y procurar los medios para el aprovechamiento de los desechos y residuos.

... (Cfr. página 23 de la Gaceta Oficial Digital 27901-A de 30 de octubre de 2015) (La negrita es de este Despacho).

Como hemos visto, **queda claro que la decisión de dictar el Acuerdo Municipal 014-2020 de 4 de mayo de 2020, estuvo apegada a Derecho y a las normas que rigen la materia; y que la razón primaria para emitir el referido acto, consistió en que, como ya explicamos, no se contaba con el contrato suscrito por el entonces Alcalde del Municipio de Dolega con la empresa Asesoría de Gestión Financiera, S.A., ni obviamente, el refrendo de la Contraloría General de la República, motivo suficiente para concluir que el citado acto administrativo no es ilegal, como pretende hacer ver la empresa recurrente.**

En abono de lo anotado, **vale la pena destacar** lo que señalan los artículos 1, 21 (numeral 1), 84 y 87 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2016, que regula la Contratación Pública,

ordenada por la Ley 61 de 2017, en cuanto a la celebración de los contratos con las entidades públicas. Veamos.

“Artículo 1. Ámbito de aplicación. Esta Ley establece las normas, las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia que regirán los procedimientos de selección de contratistas y los contratos públicos que realicen el Gobierno Central..., los municipios...”

“Artículo 21. Principio de transparencia. En cumplimiento de este principio, se observarán las siguientes reglas:

1. Las contrataciones que celebre el Gobierno Central...los municipios... las que efectúen con fondos públicos se harán, salvo las excepciones que determine la ley, mediante los procedimientos de selección de contratista.
...”

“Artículo 84. Disposiciones aplicables a los contratos públicos. Los contratos públicos que celebren las entidades estatales se regirán por las disposiciones de la presente Ley y disposiciones complementarias, y lo que en ella no se disponga expresamente, por las disposiciones del Código Civil o del Código de Comercio, compatibles con las finalidades de la contratación pública.”

“Artículo 87. Facultad de contratación. **La celebración de los contratos corresponde al ministro o representante legal de la entidad contratante correspondiente o a quien se delegue esta facultad, por parte del Estado,** de acuerdo con las condiciones y los requisitos exigidos en el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes. **Los contratos se entenderán perfeccionados cuando sean refrendados por la Contraloría General de la República,** y surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación o entrega de la orden de proceder al contratista. Se exceptúan los convenios marco, los cuales se perfeccionarán una vez sean suscritos por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Todos los contratos, independientemente de su cuantía, se deberán publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ‘Panamá Compra’.”

De las normas transcritas se infiere la obligación que exige la ley para celebrar un contrato con las instituciones del Estado, incluidos los municipios.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 654 de 12 de septiembre de 2022, por medio del cual **admitió** a favor de la actora las pruebas documentales aportadas por ella y que no configuran la nulidad del acto acusado (Cfr. fojas 147-148 del expediente judicial).

Igualmente, el Tribunal **no admitió** “los documentos aportados por el demandante y visibles a fojas 15-16, 17, 18-21, 22-26, 27-28, y 29-31..., lo anterior por consistir en documentos aportados en copias simples, por lo que no cumplen con los presupuestos establecidos en el artículo 833...” (Cfr. foja 148 del expediente judicial).

Lo anterior nos permite establecer que no hay nada que logre variar el contenido de la Vista 198 de 20 de enero de 2022, por cuyo conducto contestamos la demanda que se analiza, por lo que, somos del criterio que la medida adoptada por la entidad demandada fue apegada a Derecho y conforme a la Ley, de ahí que estimamos que los medios probatorios admitidos en el mencionado auto de pruebas, **no logran** demostrar que el Concejo Municipal del distrito de Dolega al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por la accionante, por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió la Sala Tercera en la Resolución de Auto de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019),** señalando lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas,** debido a que **como lo establece el artículo 784 del Código Judicial,** es preciso indicar lo siguiente:

...

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **la actora cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por la sociedad **Asesoría de Gestión Financiera, S.A.**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Acuerdo Municipal 014-2020 de 4 de mayo de 2020**, dictado por el Concejo Municipal del distrito de Dolega y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General