

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 198

Panamá, 20 de enero de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.  
Expediente 657322020**

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 No.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 el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

#### **I. Cuestión previa.**

Antes de explicar los motivos por los cuales estimamos que la demanda en estudio, no debió ser admitida, tal como señalamos en la Vista 1054 de 10 de agosto de 2021, por medio de la cual apelamos la Providencia de dieciséis (16) de abril de dos mil veintiuno (2021), consideramos importante ilustrar al Tribunal respecto de las actuaciones previas que dieron origen a la emisión del acto administrativo que guarda relación con el proceso que ocupa nuestra atención. Veamos.

**1.1. Mediante el Acuerdo Municipal No.014-2020 de 4 de mayo de 2020,** publicado en la Gaceta Oficial 29021 de 11 de mayo de 2020, el **Concejo Municipal del distrito de Dolega** resolvió lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO: DEROGAR en todas sus partes el ACUERDO MUNICIPAL No.037-2016 de 12 de septiembre de 2016, 023-2017 de 30 de octubre de 2017 y el 035-2019, del 8 de julio de 2019.**

...

**ARTÍCULO TERCERO: Este Acuerdo comenzará a regir a partir de su sanción y promulgación en la Gaceta Oficial.**

...” (La negrita es de la accionante y la subraya es del Despacho) (Cfr. foja 64 del expediente judicial).

1.2. Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el 22 de junio de 2020, la interesada interpuso un recurso de reconsideración ante el Presidente del **Concejo Municipal del distrito de Dolega**, solicitando que se dejara sin efecto el Acuerdo objeto de la acción que se analiza (Cfr. fojas 33-42 del expediente judicial).

1.3. En virtud de lo anterior, el 29 de septiembre de 2020, la demandante acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare:

**“II. LO QUE SE PIDE:**

Con todo respeto solicitamos lo siguiente:

II.1. Que luego de demostrada la ilegalidad del Acuerdo Municipal No.014-2020 de 4 de mayo de 2020, o cualquier otro acto que emane de éste, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que usted dignamente preside **DECLARE** la nulidad de este acto administrativo por ser contrario al ordenamiento jurídico superior, que en su parte resolutive medular dispone:

**‘ARTÍCULO PRIMERO: DEROGAR en todas sus partes el ACUERDO MUNICIPAL No.037-2016 de 12 de septiembre de 2016, ...’**

II.2. En atención a que la empresa **ASESORÍA DE GESTIÓN FINANCIERA, S.A.**, es la que cuenta con los derechos legítimos de la concesión, solicitamos como restablecimiento del derecho conculcado que se **ORDENE al MUNICIPIO DE DOLEGA** respetar y restablecer plenamente los derechos de concesión otorgados a nuestra representada contenidos en el **CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO DE DOLEGA Y EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.**”

(Lo subrayado es nuestro y la negrita es de la recurrente) (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

**1.4.** A través del Auto de dieciséis (16) de abril de dos mil veintiuno (2021), visible a foja 66 del infolio judicial, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por el Doctor Jaime Franco, en nombre y representación de la sociedad **Asesoría de Gestión Financiera, S.A.**, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal No.014-2020 de 4 de mayo de 2020, emitido por el **Concejo Municipal del distrito de Dolega**.

**1.5.** Como consecuencia de lo anterior, mediante la Vista 1054 de 10 de agosto de 2021, esta Procuraduría formalizó un recurso de apelación en contra de la decisión proferida (Cfr. fojas 77-89 del expediente judicial).

**1.6.** Por medio del Auto de once (11) de octubre de dos mil veintiuno (2021), el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera confirmaron la admisión de la demanda promovida por el apoderado judicial de la sociedad **Asesoría de Gestión Financiera, S.A.**, señalando, en lo medular, que:

“ ...

Siendo ello así, concluye esta Corporación que la demandante cumple con los presupuestos de admisibilidad estipulados en las citadas disposiciones legales...

... ”

En mérito de lo expuesto el resto de los Magistrados... **CONFIRMA** (sic) la Providencia de 16 de abril de 2021, que **ADMITE**, la Demanda Contenciosa Administrativa...presentada por el Licenciado Jaime Franco Pérez, actuando en nombre y representación de **ASESORÍA DE GESTIÓN FINANCIERA, S.A., para que se declare nula**, (sic) por ilegal, el Acuerdo Municipal No.014-2020 de 4 de mayo de 2020, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Dolega...” (Cfr. fojas 117 y 120 del expediente judicial) (La negrita es de la cita).

**II. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

### **III. Normas que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe el **numeral 19 del artículo 2 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006**, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley No. 61 de 2017, que define contrato público, como un acuerdo de voluntades, celebrado conforme a derecho, entre dos (2) entidades estatales o un ente estatal en ejercicio de la función administrativa y un particular, sea persona natural o jurídica o consorcio o asociación accidental, nacional o extranjero, del cual surgen derechos y obligaciones para ambas partes y cuya finalidad es de carácter público (Cfr. fojas 6-11 del expediente judicial y página 5 de la Gaceta Oficial Digital No. 28483-B de 14 de marzo de 2018).

### **IV. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

De la lectura del expediente en estudio, se desprende que la demanda contencioso administrativa en estudio está dirigida a lograr que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal No.014-2020 de 4 de mayo de 2020, mediante el cual el **Concejo Municipal del distrito de Dolega** resolvió lo siguiente:

**ARTÍCULO PRIMERO:** DEROGAR en todas sus partes el ACUERDO MUNICIPAL No.037-2016 de 12 de septiembre de 2016, 023-2017 de 30 de octubre de 2017 y el 035-2019, del 8 de julio de 2019.

...  
**ARTÍCULO TERCERO:** Este Acuerdo comenzará a regir a partir de su sanción y promulgación en la Gaceta Oficial.

...” (La negrita es de la accionante y la subraya es del Despacho) (Cfr. foja 64 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el abogado de la accionante manifiesta que el acto impugnado ha infringido el **numeral 19 del artículo 2 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006**, ordenado por la Ley No.61 de 2017, toda vez que desconoce 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. Agrega 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** ha transgredido 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).

Asimismo, expone que el convenio de colaboración en referencia entró a regir el 23 de noviembre de 2017, fecha en la cual fue refrendado por la Contraloría General de la República; y 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, a su juicio, se encuentra vigente. Además, indica que la actuación de la cámara municipal es contraria a lo pactado, en la medida que el hecho séptimo de la parte resolutive del citado acuerdo, estipula que la modificación, prórroga o rescisión debe ser por mutuo acuerdo entre las partes, lo que, en su opinión, no ha ocurrido en el presente caso (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Por otra parte, el apoderado judicial de la empresa **Asesoría de Gestión Financiera, S.A.**, señala que toda vez que el acuerdo objeto de reparo, fue refrendado por la Contraloría General de la República, cualquier decisión de revocar los derechos de la sociedad contratante implicaba la celebración de un nuevo contrato, el cual también debía someterse a consideración del ente fiscalizador. De igual forma, indica

que la decisión adoptada por el **Concejo Municipal de Dolega** debió notificarse personalmente al Ministerio de Educación como a la recurrente, siendo que ésta última ha actuado de buena fe al cumplir con las obligaciones contraídas, por lo que se debe respetar lo establecido en los actos administrativos dictados en el marco del convenio de colaboración (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial de la sociedad **Asesoría de Gestión Financiera, S.A.**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone:

Según las constancias procesales, el 12 de septiembre de 2016, el Concejo Municipal de Dolega suscribió el Acuerdo Municipal No.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 del distrito de Dolega; 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, que dicen:

**“Artículo 72. El artículo 17 de la Ley 106 de 1973 queda así:**

**Artículo 17.** Los concejos municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las funciones siguientes:

1...

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.

...”

**“Artículo 76.** Los Municipios fijarán y cobrarán derechos y tasas sobre la prestación de los servicios siguientes:

1...

9. Recolección de basuras de los domicilios particulares y limpieza de pozos sépticos.  
..."

El 30 de octubre de 2017, por medio del Acuerdo Municipal No.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 una duración de cinco (5) años.

Posteriormente, se emitió el Acuerdo Municipal No.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 No.014-2020 de 4 de mayo de 2020, acusado de ilegal, se derogó en todas sus partes el Acuerdo Municipal No.037-2016 de 12 de septiembre de 2016; el No.023-2017 de 30 de octubre de 2017; y el No.035-2019 de 8 de julio de 2019 (Cfr. fojas 61-64 del expediente judicial).

Finalmente, por medio del Acuerdo Municipal No.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 No.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).

Lo anterior se desprende del acto objeto de controversia, tal como pasamos a transcribir:

“...  
Que hasta el momento no se cuenta con un CONTRATO que tenga refrendo de la Contraloría General de la República de Panamá, entre el Municipio de Dolega y la empresa A.G.F. S.A. tal como lo establece el Texto único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, en su artículo 87.” (Cfr. foja 63 del expediente judicial).

Lo explicado trajo como consecuencia, que se dictara el acto cuya declaratoria de ilegalidad persigue la recurrente, por medio del cual se derogaron en todas sus partes el Acuerdo Municipal No.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, a los que ya nos hemos referido previamente.

En ese orden de ideas, tenemos que la decisión de la entidad demandada de expedir el Acuerdo Municipal No.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, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.**

**“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 No.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 No.014-2020 de 4 de mayo de 2020, estuvo apegada a Derecho y a las normas que rigen la materia. Además, resulta oportuno indicar 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.

En esa línea de pensamiento, se observa que en el Acuerdo Municipal No.014-2020 de 4 de mayo de 2020, acusado de ilegal, se determinó:

"...  
Que el MUNICIPIO DE DOLEGA y EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, suscribieron un acuerdo de colaboración para el pago de la recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos (basura) y/u otros servicios que se brinden en los centros educativos que forman parte de la estructura y responsabilidad del MEDUCA en el Distrito de Dolega.

En la cláusula octava de dicho convenio se establece que el MUNICIPIO DE DOLEGA **podrá CEDER dicho servicio, siempre y cuando EL CEDENTE, cumpla con las disposiciones del CONVENIO, ACUERDO MUNICIPAL**, y los requisitos de Ley exigidos para tal fin.  
..." (Cfr. foja 62 del expediente judicial).

Dentro de ese contexto, debemos reiterar que, la actuación de la entidad demandada se hizo bajo el respaldo legal que tiene para rescindir de la prestación del servicio de 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 que además, se debe recordar que los municipios tiene la obligación de velar por la buena prestación de los referidos, máxime, cuando se trata de necesidades de interés general, que se justifica sobre la base de la salubridad pública y el aseo higiénico de la población; razón por la cual, las autoridades municipales deben preservar que éstos, se desarrollen de manera continua, eficiente y controlada.

En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO**

**ES ILEGAL el Acuerdo Municipal No.014-2020 de 4 de mayo de 2020**, emitido por el **Concejo Municipal del distrito de Dolega** y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

**IV. Pruebas.**

**4.1.** Este Despacho se **opone** a la admisión de las pruebas documentales visibles de fojas 15-16, 17, 18-21, 22-26, 27-28 y 29-31 del expediente de marras, porque contravienen lo señalado en el artículo 833 del Código Judicial.

**4.2.** Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se **aduce** como prueba documental esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**