

Panamá, 13 de enero de 1998.

H.C.RITO BARRET AMOR
Presidente del Consejo Municipal
De David, Provincia de Chiriquí

Honorable Concejal:

A continuación, le expresamos nuestro criterio legal sobre la Consulta Jurídica que tuvo a bien elevar a este Despacho.

En primera instancia, precisa referirnos a los hechos y actos administrativos municipales. La distinción entre éstos, esencialmente relevante en relación con la actividad productora de efectos jurídicos, es el punto de partida de una adecuada comprensión de la ulterior noción de acto administrativo.

Hecho administrativo es, genéricamente, todo acontecimiento de la naturaleza o comportamiento material del órgano administrativo, que produce la adquisición, modificación, transferencia, o extinción de relaciones jurídicas.

Los acontecimientos que no suponen el accionar humano conforman los hechos administrativos objetivos, en tanto que el comportamiento material o la actuación física del órgano administrativo son denominados hechos administrativos subjetivos.

El acto administrativo implica, en cambio la existencia de una exteriorización intelectual proveniente de su autor, realizada mediante la palabra escrita u oral, u otro signo convencional o ideográfico, dirigida a la mente de los destinatarios del acto. El acto, en sí, no es nunca un mero comportamiento material del órgano, aún cuando de dicho comportamiento se pueda inferir su voluntad. El acto implica, siempre, un proceso intelectual que se transfiere al exterior de su autor, en tanto que el hecho, es, simplemente una actuación física o material del órgano.

El acto jurídico administrativo requiere, para su ejecución, el hecho, si bien puede permanecer en el plano de la mera explicación de la idea; el hecho por su parte, tanto puede corresponder a la ejecución de un acto, como a la pura materialidad de la producción.

Sobre la base de la distinción precedente, es posible abordar, la situación específica

Que plantea el Honorable Consejo Municipal de David.

Es de interés particular, para el Señor Presidente del Consejo Municipal de David, determinar la viabilidad y la juridicidad de la derogación de Acuerdo N°.45 de 27 de diciembre de 1996, por medio del cual se le otorga a la Empresa RIVER RUN DEVELOPMENT COMPANY, la concesión de la recolección y procesamiento de los derechos sólidos en el Distrito de David.

Sin entrar a extendernos en el tema, debemos señalar que los Acuerdos Municipales pueden ser modificados o derogados de la misma manera como fueron originados, siempre y cuando cumplan con la misma formalidad que le dieron origen. Así se encuentra establecido en el artículo 15 de la Ley N°.106 de 1973 que dice:

"ARTÍCULO 15. Los Acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales, y de los decretos de los Alcaldes sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales También podrán ser los procedimiento que la Ley establezca."

Ahora bien, de la citada norma legal debemos explicar que la misma se refiere a aquellos ACTOS (Acuerdos, resoluciones, decretos etc.) que sean de carácter general y no particular. En el caso que nos ocupa, que Contrato de Concesión celebrado entre el Municipio de David y la Empresa RIVER RUN DEVELOPMENT COMPANY, es un acto de carácter particular, el cual crea derechos hacia terceros, por lo tanto, el Honorable Consejo Municipal de David, no puede por vía de otro Acuerdo, derogar, el Acuerdo N°.45 de 27 de diciembre de 1996.

No obstante lo anterior, debemos señalar al Señor Presidente del Consejo Municipal de David, que si existen los medios legales para poder derogar dicho instrumento (Acuerdo N°. 45); en consecuencia, veamos ahora, la base legal y el procedimiento a seguir, para el caso subjúdice.

Como quiera que el artículo 15 de la Ley N°.106 de 1973 no puede ser aplicado al caso que nos ocupa, nos remitimos al parágrafo del artículo 1 y el artículo 72 de la Ley N°.56 de 27 de diciembre de 1995, por el cual se regula la contratación pública y se dictan otras disposiciones. Veamos.

"Artículo 1. Ámbito de aplicación.

La presente Ley se aplicará a las contrataciones que realicen el Estado, sus entidades autónomas o semiautónomas, para:

1. La ejecución de obras públicas.
2. Adquisición o arrendamiento de bienes.
3. Prestación de servicios.
4. Operación o administración
5. Gestión de funciones administrativas

PARÁGRAFO. En las contrataciones que realicen los municipios, juntas comunales y locales, y en general, en aquellas que se rigen por leyes especiales, se aplicará esta Ley en forma supletoria. (El subrayado es nuestro).

Esta norma es determinante, en cuanto a la manera supletoria como la misma se deberá aplicar, en virtud de la no aplicación del artículo 15 de la Ley N°.106 de 1973.

Artículo 72. La terminación unilateral.

Sin perjuicio de la resolución administrativa del contrato, prevista en el Capítulo XVII, la entidad contratante, en acto administrativo, podrá disponer la terminación anticipada del contrato, cuando circunstancias de interés público

debidamente comprobadas lo requieran, en cuyo caso el contratista deberá ser indemnizado por razón de los perjuicios causados con motivo de la terminación unilateral por la entidad contratante.

Para esta terminación excepcional del contrato, se requerirá concepto favorable del Consejo de Gabinete." (El subrayado es nuestro).

Este Despacho, considera que el incremento de la tarifa que por concepto de tasa de aseo cobraba los usuarios, la inestabilidad de los empleados del Departamento de Aseo, la negatividad de aceptar la fiscalización de servicio, la no aceptación de la cláusula de rescate administrativo, la no aceptación de la cláusula a la Reclamación Diplomática y, la no entrega de la fianza de cumplimiento, se constituyen en los elementos necesarios para invocar el citado artículo 72, basados en el Principio del Interés Social.

En consecuencia, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que el Honorable Consejo Municipal del Distrito de David, puede y está facultado legalmente para DEROGAR el Acuerdo N° .45 de 27 de diciembre de 1996, utilizando como fundamento las normas anteriormente citadas.

Antes de finalizar, es necesario recomendar a esta Augusta Cámara Edilicia, que no confeccionen los Acuerdos Municipales y los Contratos u otros Actos propios del Municipio, como si fueran un solo instrumento jurídico. En este sentido, los Señores Concejales deberán en primera instancia, proceder al confeccionar el Acuerdo Municipal, mediante el cual el Municipio de David en uso de sus facultades legales, otorga la presente concesión, y con posterioridad proceder a confeccionar por separado, el Contrato de Concesión propiamente dicho.

En estos términos esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

De usted, con toda consideración y aprecio

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/cch