

**Demanda Contencioso
Administrativa de
Nulidad.**

Interpuesta por el Doctor Luis Alberto Palacios A., apoderado principal y el Licenciado Edgardo Iván Santamaría, como apoderado sustituto, en representación del **Licenciado Alvin Weeden Gamboa, Contralor General de la República**, para que se declaren nulos, por ilegales, los numerales 1, primera parte; 3, 4 y 7 del Contrato N°001-2001 de 18 de enero de 2001, celebrado entre el **Municipio de San Miguelito y la Empresa Recicladora Vida y Salud-REVISALUD SAN MIGUEL, S.A.**

Concepto

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

Concurrimos ante vuestro Despacho con la finalidad de exponer nuestro concepto en torno al Proceso de Nulidad, propuesto por el Doctor Luis Alberto Palacios A., apoderado principal y el Licenciado Edgardo Iván Santamaría, apoderado sustituto, en representación del Licenciado Alvin Weeden Gamboa, Contralor General de la República, en contra de los numerales 1, primera parte, 3, 4 y 7 de la cláusula N°4 del Contrato N°001-2001 de 18 de enero de 2001.

Como es de su conocimiento, en este proceso la Procuraduría de la Administración interviene en interés de la Ley, tal como se señala en el artículo 5 numeral 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Referencia a los hechos de la demanda.

- Ministerio Público/Procuraduría de la Administración
1. Que el Municipio de San Miguelito, Distrito de San Miguelito, por conducto del señor RUBEN DARIO CAMPOS G., varón, panameño, mayor de edad, cedulaado bajo el número 6-31-976, en su condición de Alcalde y Representante Legal, de dicho Municipio, celebró con la Empresa Recicladora Vida y Salud, - Revisalud San Miguel, S.A., sociedad anónima inscrita en el Registro Público en la ficha 393905, documento 191258 (persona mercantil), el Contrato N°001-2001 de Concesión para la prestación del Servicio Público de recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos (basura) en el Distrito de San Miguelito.
 2. Que el Contrato de Concesión, precisado en el Hecho 1, fue formalizado (firmado) entre los sujetos contratantes, el 18 de enero de 2001.
 3. Que el Contrato de Concesión en referencia, fue refrendado por la Contraloría General de la República, el 26 de abril de 2001, **por error en el consentimiento al no percatarse en ese momento de los contenidos de los numerales que demandamos como nulos por ilegales, al rebasar la letra, espíritu y alcance de las leyes vigentes.**
 4. Que los numerales 1 primera parte, 3, 4 y 7 de la Cláusula N°4 del Contrato de Concesión N°001-2001 mencionado, son violatorios de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, Artículos 17 numeral 7; 44, 76 numeral 9 e inciso final; 98, 134 y 138, Ley 41 de 27 de agosto de 1999, Artículos 6 y 17; Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, Artículos 74, 75, 97, 99 y 102; Ley 8 de 27 de enero de 1956, Artículos 535 numeral 5; 598, 599, 600 y

733; Ley 2 de 22 de agosto de 1916, Artículos 1567, y siguientes; así como de la Constitución Política vigente, Artículo 245". (Cf. f. 73 - 74)

Disposiciones violadas y el concepto de la infracción.

1. Según el demandante se ha violado la Ley 106 de 1973, específicamente los artículos 17, numeral 7; 44; 76, numeral 9 e inciso final; 98; 134 y 138. Explica que el concepto de la infracción es **la violación directa por indebida aplicación**, al incluirse en el Contrato N°001-2001, específicamente en la cláusula N°4, numeral 1 primera parte, que se otorga una *donación de equipos y derechos a favor del contratista*. En el numeral 3 de la misma cláusula *se incluye el traspaso de la cartera morosa*, y en el numeral 4 *la exoneración de los tributos y multas municipales y de los impuestos nacionales de importación y reexportación y de dividendos de los accionistas* y en el numeral 7 se concede el derecho a *hipotecar, pignorar o gravar el contrato*.

Señala el demandante que las disposiciones de los bienes y derechos municipales exceden las facultades que tiene la administración e incumple disposiciones señaladas como precio y avalúo.

Que las exenciones de derechos, tasas e impuestos no pueden favorecer a otras personas que las señaladas en la Ley y bajo el procedimiento determinado. Además el Municipio no puede exonerar carga tributaria de carácter nacional.

Las normas legales de la Ley 106 de 1973, supuestamente violadas, son las siguientes:

"Artículo 17. Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el

cumplimiento de las siguientes funciones:

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

1.

7. Disponer de los bienes y derechos del Municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca la Ley."

- o - o -

"Artículo 44: Los Alcaldes tienen el deber de cumplir la Constitución y las Leyes de la República, los Decretos y órdenes del Ejecutivo y las Resoluciones de los Tribunales de Justicia ordinaria y administrativa. Los Alcaldes cuando actúen como agentes del Gobierno, en desempeño de actividades ajenas a la autonomía municipal, quedarán subordinados en tales casos, al Gobernador de la Provincia y a los demás organismos superiores de la jerarquía administrativa."

- o - o -

"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 limpiezas de pozos sépticos.

Estarán exentos de derechos y tasas, la Nación, la Asociación Intermunicipal de la que forma parte el Municipio que la impone y los pobres de solemnidad."

- o - o -

"Artículo 98: Todos los Bienes Municipales que no sean necesarios para uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública, siguiendo las normas que para los bienes nacionales tiene establecido el Código Fiscal y Leyes que lo reforman. Se exceptúan los terrenos adquiridos por el Municipio, para áreas y ejidos, los cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establece esta Ley y los Acuerdos Municipales.

PARÁGRAFO: Se excluye del requisito de licitación pública en las transacciones contractuales que celebren los Municipios, ya sea con la Nación o con las instituciones autónomas o semiautónomas del Estado."

- o - o -

"Artículo 134: Las disposiciones del Código Fiscal son aplicables en las cuestiones de Hacienda Municipal en los casos no previstos en esta Ley."

- o - o -

"Artículo 138. La concesión de servicio público municipal deberá ser decretada por el Concejo mediante Acuerdo adoptado por el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros y la Contratación deberá ajustarse a las siguientes normas:

1. Que el objeto por conceder sea un servicio público municipal.
2. Que tal servicio público sea de imposible o muy onerosa prestación por parte del Municipio.
3. Que el Municipio perciba algún interés, pago, rendimiento, derecho y participación sobre las actividades del concesionario y,
4. Para los efectos de contratar con el concesionario puede seguirse la forma de licitación pública."

- o - o -

Concepto jurídico de la Procuraduría de la Administración.

En principio, tenemos que señalar la inexistencia en nuestro ordenamiento jurídico del concepto de infracción señalado por la representación judicial de la Contraloría General de la República, bajo la denominación de **violación directa por indebida aplicación**. Tanto la jurisprudencia como la Doctrina han reconocido que en Panamá, los motivos de ilegalidad del acto administrativo son: 1) La infracción literal de los preceptos legales, a través de la violación directa, por omisión o por comisión; la interpretación

errónea; la indebida aplicación. 2) La falta de competencia o de jurisdicción del funcionario o de la entidad que dictó el acto administrativo. 3) El quebrantamiento de las formalidades legales, y 4) La desviación de poder. Por lo tanto, se desprende de lo anterior que, no existe un motivo de ilegalidad que se identifique como **violación directa por indebida aplicación**.

Lo que se expone corresponde a un híbrido que conjuga la violación directa sin precisar la modalidad, es decir, por omisión o por comisión y la yuxtapone a otro motivo de ilegalidad, tal como lo es la indebida aplicación.

La Sala Tercera ha señalado y así lo recoge el Doctor Molino Mola, (2001), en su libro Legislación Contenciosa Administrativa, segunda edición, página 201, "para que las violaciones imputadas a un acto administrativo tengan eficacia, deben necesariamente indicarse los conceptos mencionados: violación directa, interpretación errónea, indebida aplicación". No se reconoce la yuxtaposición de motivos.

La situación descrita no puede pasar desapercibida, cuando se aduce para confrontar con siete normas supuestamente infringidas, bajo una amalgama de contravenciones que, justamente por falta de metodología, provoca los errores o confusiones como el anunciado en el hecho tercero de la demanda. Y que de alguna manera impiden más que el consentimiento, el conocimiento de los contenidos de los numerales que hoy se demandan como ilegales.

Empero, las deficiencias de forma, de la demanda no podemos ignorar que con este Contrato, la Ley 106 de 1973,

queda muy maltrecha, cuando en efecto, tanto el Consejo Municipal como el propio Alcalde **desconocen las limitaciones que establece la Ley**, para disponer de los bienes y derechos del Municipio.

Los artículos 98 y 138 de la Ley 106 de 1973, refieren de manera clara que la disposición de los bienes municipales y los servicios públicos municipales requieren someterse a actos públicos de contratación y para no someterse a tal modalidad debe recurrirse a una dispensación de este trámite y a la autorización de una contratación directa por la autoridad competente, en conformidad con el monto de la contratación.

Sin embargo, como se desprende del cuaderno judicial, la contratación municipal realizada por San Miguelito adquirió un sello muy particular, no contemplado en la Ley 106 de 1973, ni conforme al Código Fiscal de la República ni a la Ley 56 de 1995, en materia de contrataciones públicas. Aunque la Ley 41 de 1999 disponga, como bien lo señala el artículo 6, que los contratos y convenios que celebren los Alcaldes de los Distritos de Panamá, Colón y San Miguelito, en cuanto a los servicios de aseo urbano y domiciliario, desde la recolección hasta el transporte de lo recolectado al relleno sanitario, para el tratamiento y su disposición final se celebraran **con sujeción a lo establecido en la Constitución Política y en las leyes vigentes.**

Somos de la opinión que el Municipio de San Miguelito incurrió en omisiones y equívocos, al darle un sentido diferente a la Ley 41 de 1999, hasta el punto de realizar una contratación que prescinde de todo procedimiento previo

al contrato y que tampoco cuenta con la excepción de celebración del procedimiento de contratación. Sin embargo, la Contraloría General de la República, llamada a fiscalizar los actos de manejo no advirtió la ausencia de tales actuaciones y procedió a refrendar el Contrato N°001-2001 de 18 de enero de 2001, celebrado entre la Empresa Recicladora Vida y Salud San Miguel, S.A., (REVISALUD) y el Municipio de San Miguelito. Actuación que como señalan los apoderados judiciales se hizo "sin conocer el alcance de las cláusulas", sin reparar en además omitiéndose la emisión del concepto sobre la viabilidad jurídica y la conveniencia de que el Municipio de San Miguelito **adquiera mediante préstamo, aproximadamente B/.400,000.00, de la empresa REVISALUD**, para cubrir el cincuenta por ciento de las prestaciones adeudadas a los trabajadores de la DIMAUD.

2. También señala el demandante que se han infringido los artículos 6 y 17 de la Ley 41 de 1999, **mediante la violación directa por indebida aplicación** al incluirse en el Contrato N°001-2001, en la cláusula 4, el numeral 1 que otorga una donación de equipo, el numeral 3 que traspasa la cartera morosa, el numeral 4 la exoneración de impuestos nacionales y municipales y el numeral 7 que permite traspasar, pignorar e hipotecar el Contrato, facilidades éstas que se habían determinado para las Direcciones Municipales de Aseo Urbano y Domiciliario, y no para los particulares.

Las normas de la Ley 41 de 1999, supuestamente violadas, son del contenido siguiente:

"Artículo 6: Los Alcaldes podrán celebrar contratos y convenios con personas naturales, jurídicas, públicas, privadas, nacionales y

extranjeras, con sujeción a lo establecido en la Constitución Política, en las Leyes vigentes y en las Normas dictadas por las autoridades competentes en todo lo relacionado con los servicios de aseo urbano y domiciliario, desde la recolección y barrido, hasta el transporte de lo recolectado al relleno sanitario para su tratamiento y disposición final.

También podrán contratar la prestación de los servicios de aseo, con los municipios o asociaciones de municipios aunque no estén señalados en el artículo 2 de esta Ley.

El Municipio de Panamá tendrá la responsabilidad de la administración del relleno sanitario de Cerro Patacón el cual será utilizado conjuntamente con el Municipio de San Miguelito."

- o - o -

"Artículo 17: Las direcciones municipales de aseo urbano y domiciliario están exentas del pago de impuesto, contribución, tasa, gravamen o derecho de cualquier clase o denominación y gozarán de los mismos privilegios que la Nación en las actuaciones judiciales de que sean parte."

- o - o -

Concepto jurídico de la Procuraduría de la Administración.

Valga aplicar al señalamiento de ilegalidad, los comentarios expuestos en el numeral anterior, en cuanto a que la Contraloría General de la República está fundando su demanda en la alusión a un híbrido no contemplado como motivo de ilegalidad en el artículo 26 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946.

Debemos tener presente que, el señalamiento de la norma infringida y el concepto en que dicha norma ha sido violada determina la prueba y en conjunto sobre esa materia va a recaer el fallo. Si se accediera a acoger la infracción señalada por el demandante. ¿Bajo qué supuesto se

determinará el quebrantamiento de la Ley, cuando se aduce como motivo de ilegalidad **la violación directa por indebida aplicación?** Buscaríamos comprobar que el acto impugnado disponga alguna cosa contraria a lo que establece la ley o una norma jerárquicamente superior al acto acusado, o simplemente se trata de señalar que se ha aplicado una norma no pertinente al caso o ambos supuestos a la vez? Es obvio que tal situación impide un análisis de fondo y en nuestra opinión la Sala Tercera no puede permitir semejantes dudas.

Un examen superficial quizás pueda orillar a la opinión de que ambas situaciones se parecen, más no son iguales. Una cosa es disponer algo contrario a la Ley (VIOLACIÓN DIRECTA) y otra cosa es aplicar un texto legal perfectamente claro a un caso no regulado por ella, (INDEBIDA APLICACIÓN DE LA LEY). Entonces, si se nos presentan ambos supuestos de manera conjunta entenderemos la dificultad al examinar la ilegalidad.

Revisando las normas supuestamente infringidas cabe señalar que el artículo 6 de la Ley 41 de 1999, confirma, una vez más, que la contratación que celebren los Alcaldes de Panamá, San Miguelito y Colón, con relación a la disposición de la basura debe ceñirse a lo establecido en la Constitución Política y en las Leyes vigentes. Es decir, someterse a la contratación pública o a la excepción de dicho trámite conforme al Código Fiscal y a la Ley 56 de 1995, como normas supletorias, si no existe disposición específica aplicable.

La revisión de los antecedentes o la etapa previa al Contrato, permite determinar la carencia de un pliego, la

indefinición de los términos de referencia, la confusión entre un formato de contratación privada y una contratación pública, los procedimientos subjetivos aplicados a los distintos proponentes, que a todas luces desconoce los principios de contratación pública consagrados en la Ley.

3. Al señalar la violación de los artículos 74, 75, 99 y 102 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, el demandante, aduce el concepto de **violación directa, por indebida aplicación**, al incluirse en el Contrato N°001-2001, la cláusula 4 que en su numeral 1 primera parte, concede en donación o traspaso gratuito de equipos y derechos; en el numeral 3, la exoneración de tributos municipales y nacionales; el traspaso de la cartera morosa, en el numeral 4, la exoneración de el derecho a traspasar, hipotecar y gravar el Contrato en el numeral 7. Sin embargo, conforme a los artículos 97, 99, 102 de la Ley 56 de 1995, los bienes propiedad del Estado o de los Municipios sólo pueden donarse o traspasarse su propiedad de manera gratuita, previo avalúo oficial del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Contraloría General de la República y sólo a beneficios de otras entidades públicas, asociaciones sin fines de lucro y cumpliendo los requisitos legales señalados.

En cuanto al artículo 75 de la Ley 56 de 1995, solo autoriza la cesión de Créditos de derechos derivados de un Contrato Público, no así el derecho de hipotecar o grabar el mismo contrato, sin que de esta manera se rebase la letra y espíritu de la Ley panameña haciendo nulos los derechos del Municipio y del Estado.

En cuanto al artículo 74 de la Ley 56 de 1995, **Ministerio Público/Procuraduría de la Administración** preceptúa claramente que en los contratos que celebren las entidades públicas, como es el caso del Municipio de San Miguelito, sólo son viables las cláusulas y condiciones usuales de acuerdo a la esencia y naturaleza del contrato, las que jamás pueden oponerse o ir en contra de la Ley o el interés público.

Las normas contenidas en la Ley 56 de 1995, supuestamente violadas, son las siguientes:

"Artículo 74: Cláusulas y Condiciones usuales.

Las entidades públicas podrán incluir, en los contratos que celebren, los pactos, cláusulas y condiciones usuales, dependiendo de la esencia y naturaleza del contrato y aquellas otras que se consideren convenientes, siempre que no se opongan al interés público o al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de los privilegios y prerrogativas del Estado, los cuales no podrán ser objeto de limitación, negociación o renuncia por la entidad pública. Cualquier condición contraria a esta disposición será nula de pleno derecho."

- o - o -

"Artículo 75: La cesión de contratos.

Los contratistas podrán ceder los derechos que nazcan del contrato, previo cumplimiento de las formalidades establecidas por la Ley, el reglamento o por las condiciones consignadas en el pliego de cargos que haya servido de base al procedimiento de selección de contratista. Sin embargo, en todos los casos, será preciso que el cesionario reúna las condiciones y preste las garantías exigidas al contratista y que el ministerio o entidad respectiva y el garante consienta en la cesión, haciéndolo constar así en el expediente respectivo."

- o - o -

"Artículo 97: El avalúo.

Los bienes que el Estado se proponga adquirir, conforme a los artículos precedentes, deberán ser avaluados por dos (2) peritos, uno designado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro y uno por la Contraloría General de la República, para determinar su valor de mercado.

En caso de permuta, se avaluarán en la misma forma el bien que se entrega y el que se recibe por razón de la permuta. No se podrá pagar sumas mayores que el avalúo de los bienes y, en caso de discrepancias entre ellos, del promedio de dichos avalúos."

- o - o -

"Artículo 99: Disposiciones de bienes.

Las dependencias del Órgano Ejecutivo y los otros órganos del Estado podrán disponer de sus bienes, mediante venta, arrendamiento o permuta de bienes, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro. Igualmente podrán disponer de tales bienes las entidades descentralizadas que tengan patrimonio con respecto a sus bienes.

Salvo las excepciones establecidas en la Ley, toda venta de bienes del Estado deberá estar precedida del procedimiento de selección de contratista en atención al valor real del bien, que será determinado mediante avalúo realizado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República.

Cuando el valor real de los bienes no excede la suma de doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00), de acuerdo con el avalúo de que habla este artículo, el Ministerio de Hacienda y Tesoro hará la venta, lo que informará de inmediato al Presidente de la República.

Tratándose de la venta de bienes cuyo valor esté comprendido entre los Doscientos Cincuenta Mil Balboas (B/.250,000.00) y los Dos Millones de Balboas, (B/.2,000,000.00), corresponde al Consejo Económico Nacional extender la autorización para proceder a ello.

La venta de los bienes cuyo valor exceda de Dos Millones de Balboas, (B/.2,000,000.00), deberá estar

precedida de la autorización del
Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

Como regla general, la contraprestación por la disposición de bienes se hace mediante pago en moneda de curso legal. No obstante, excepcionalmente, podrá aceptarse por la disposición de bienes o derechos, la permuta u otros medios legalmente idóneos, previo avalúo realizado en la forma prevista en el artículo 97.

Los bienes de dominio público son indisponibles, salvo que previamente sean desafectados por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, que reglamentará la materia.”

- o - o -

“Artículo 102: Donaciones.

Sólo se podrán enajenar bienes públicos, a título de donación, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, a favor de otras entidades o dependencias públicas o asociaciones sin fines de lucro para, en este último caso, llevar a cabo, con dichos bienes, actividades de comprobado interés general o social.

En caso de donaciones de bienes cuyo valor esté comprendido entre los doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) y los dos millones de balboas (B/.2,000,000.00) el Consejo Económico Nacional deberá emitir concepto favorable. Si la donación excede de dos millones de balboas (B/.2,000,000.00) se requerirá el concepto favorable del Consejo de Gabinete.”

- o - o -

Concepto jurídico de la Procuraduría de la Administración.

Como en los numerales anteriores, consideramos que el demandante está introduciendo un motivo de ilegalidad no contemplado en nuestro derecho positivo. La Sala Tercera ya se ha pronunciado al respecto señalando que no puede analizarse el fondo de la demanda si se expone con deficiencias los cargos concretos de ilegalidad.

Es lamentable, que la Contraloría General de la República haya refrendado el Contrato de Concesión N°001-2001, **sin percatarse del contenido de las cláusulas de éste, ya sea por error en el consentimiento u otros, pero mayormente es censurable que no haya advertido la prescindencia absoluta del procedimiento de contrataciones, pues** de haberse sometido al mismo, se hubiese podido percatar de que en efecto los numerales 1, primera parte, numerales 3, 4 y 7 de la cláusula 4 son violatorios de los artículos 74, 75, 97, 99 y 102 de la Ley 56 de 1995.

Es posible que se requiera una mejor comunicación entre los departamentos de control fiscal y asesoría legal, pues de la lectura del contrato se deduce la falta de celo por mantener la esencia y naturaleza del contrato administrativo, como tampoco se observa interés en proteger el interés público, los privilegios y prerrogativas del Municipio.

Es evidente las contradicciones que contempla el Contrato N°001-2001, tales como el derecho a hipotecar el Contrato, cuando conforme a nuestro derecho positivo el contrato no es un bien susceptible de tal figura jurídica sino generador de derechos subjetivos.

En todas las actuaciones se hace evidente que las autoridades municipales que realizaron la contratación ignoraron los límites de la facultad discrecionalidad, lo que también pasó desapercibido incluso por la Contraloría.

4. También se menciona que el Contrato N°001-2001, en la cláusula cuarta numeral 4, literales a, b y c; en lo atinente a las exoneraciones de los impuestos nacionales de importación, re-exportación y otras cargas tributarias a

nivel nacional y municipal, que exceden la competencia de los Municipios, infringiendo los artículos 535 numeral 5;

598; 599, 600 y 733 de la Ley 8 de 1956, en el concepto de

violación directa por indebida aplicación.

Las normas contenidas en la Ley 8 de 1956, que se señalan como infringidas, expresan:

"Artículo 535. No estarán sujetos al impuesto de importación las mercancías que se hallan, en uno o más de los casos siguientes:

1. ...

5. Las que sean importadas por personas naturales o jurídicas que estén exentas del impuesto, en virtud de contrato o de leyes especiales;

10. ..."

- o - o -

"Artículo 598: Para los efectos de la devolución de que trata el artículo 592 de este Código, la Aduana autorizará la reexportación una vez haya comprobado, mediante el correspondiente examen, que las mercancías que se van a reexportar son las mismas a que se refiere la declaración de reexportación, la factura comercial y la de reventa y la liquidación con que se pagó el impuesto de importación y siempre que la nave en que se vayan a reexportar las mercancías se dedique al tráfico internacional, y pertenezca o sea operada por una empresa de reconocida responsabilidad y seriedad a juicio del Órgano Ejecutivo.

La autorización se hará constar en todos los ejemplares de la declaración de reexportación."

- o - o -

"Artículo 599. La solicitud de devolución del impuesto de importación deberá acompañarse, por lo menos, de los siguientes documentos:

1. Del comprobante de que la mercadería reexportada fue recibida a bordo de la nave que debía conducirla a su destino y de que esa nave reúne los

requisitos de que trata el artículo anterior.

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

2. Del comprobante del pago del impuesto cuya devolución se solicita;
3. De la cuenta del reexportador debidamente aprobada por la Aduana que autorizó la reexportación, y
4. Que se compruebe mediante certificado expedido por la autoridad competente y autenticado por el funcionario consular de Panamá, que el embarque ha ingresado al país de destino."

- o - o -

"Artículo 600: El Ministerio de Hacienda y Tesoro, en vista de la solicitud que formule el re-exportador, ordenará la devolución correspondiente, si procede de conformidad con los documentos que la acompañen.

La Contraloría General de la República fiscalizará las operaciones relativas a esta devolución."

- o - o -

"Artículo 733: Con excepción de los dividendos o cuotas de participación de utilidades derivadas de las actividades contempladas en el parágrafo 2 del artículo 702, en los literales e, f, l, m y o del artículo 708 y el 699-A de este Código, las personas jurídicas retendrán el diez por ciento (10%) de las sumas que distribuyan a sus accionistas o socios como dividendos o cuota de participación en el caso de que no haya distribución de dividendos o de que la suma total distribuida como dividendos o cuota de participación, sea menor del cuarenta por ciento (40%) del monto de las ganancias netas del período fiscal correspondiente, menos los impuestos pagados por la persona jurídica, ésta deberá cubrir el diez por ciento (10%) de la diferencia. Las sumas así retenidas serán remitidas al funcionario recaudador del impuesto dentro de diez (10) días siguientes a la fecha de la retención. Tales deducciones y retenciones serán definitivas.

Las sucursales de personas jurídicas extranjeras pagarán como impuestos el diez por ciento (10%)

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

sobre el ciento por ciento (100%) de su renta gravable obtenida en Panamá, menos los impuestos pagados por esa misma renta en el país. Esta retención tendrá carácter definitivo y se pagará conjuntamente con la presentación de la declaración jurada correspondiente.

Las personas jurídicas no estarán obligadas a hacer la retención de que trata este Artículo, sobre aquella parte de sus rentas que provengan de dividendos, siempre que la sociedad anónima que distribuya tales dividendos haya pagado el impuesto correspondiente y haya hecho la retención de que trata este artículo.

Las personas jurídicas tampoco estarán obligadas a hacer la retención de que trata este artículo, sobre aquella parte de sus rentas que provengan de dividendos, siempre que la persona jurídica que distribuya tales dividendos, haya estado a su vez exenta de la obligación de hacer la retención.

Toda persona natural o jurídica que deba remitir a una persona natural o jurídica no residente en la República de Panamá, sumas provenientes de rentas de cualquier clase producidas en territorio panameño, excepto por dividendos o participaciones, deberá deducir y retener al momento de remitir dichas sumas en cualquier forma, la cantidad que establece el Artículo 699 o el 700 de este Código y entregará lo así retenido al funcionario recaudador del impuesto, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de retención.

Para calcular el monto de la retención deberán sumarse al monto que se pague, gire o acredite, las sumas que hubiesen pagado, girado, acreditado o abonado al contribuyente durante el año y sobre este total se aplicará la tasa del artículo 699 o el 700 de este Código. Del importe así establecido se deducirán las retenciones ya efectuadas en el año gravable.

PARÁGRAFO: No obstante lo dispuesto anteriormente, los tenedores de las acciones al portador, pagarán este impuesto a la tasa de 20%. La persona jurídica que distribuya tales dividendos, practicará la retención, la

que tendrá carácter definitivo. En caso de que la sociedad que distribuya dividendos tenga diferentes clases de acciones, el impuesto se pagará de conformidad a las tasas aquí establecidas y según el tipo de acciones.

Cuando la distribución sea menor del cuarenta por ciento (40%) de las ganancias netas, o en el caso de que no haya distribución, se aplicarán las disposiciones del impuesto complementario, con independencia del tipo de acciones que haya emitido la sociedad."

- o - o -

Concepto jurídico de la Procuraduría de la Administración.

Nuevamente los apoderados judiciales del demandante aducen una causal de ilegalidad no contemplada en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, ni comprendida en la Ley 38 de 2000. Se está señalando que la causal de ilegalidad es la violación directa por indebida aplicación, figura híbrida desconocida en nuestro derecho positivo. Lo que impide que se pueda examinar el fondo de la causa.

Aunque es evidente que en el Contrato N°001-2001, la cláusula 4, numerales 1, 2, 3, el Municipio se compromete a dar más de lo que puede, tal es el caso de comprometer el uso del vertedero de Cerro Patacón sin costo alguno para la empresa concesionaria, cuando la Administración del Vertedero de Cerro Patacón está a cargo del Municipio de Panamá; o la gestión de cincuenta hectáreas de terreno ubicadas en el área de Cerro Patacón para el uso de la Empresa concesionaria, la cesión de la cartera morosa que asciende a más de diez millones de dólares y la exención de impuestos nacionales como la importación de toda la maquinaria y equipo, la exoneración del impuesto de

reexportación, y el impuesto de rentas de los accionistas. **Ministerio Público/Procuraduría de la Administración**
A cambio el Municipio de San Miguelito recibe B/.12,500.00 mensuales o lo que se deduzca del 2% de los cobros reales de la Empresa concesionaria y una **donación mensual a cada Junta Comunal de B/.500.00, lo que representa dos mil quinientos balboas mensuales, hasta el 2004 y en adelante asciende a cuatro mil quinientos balboas al crearse las cuatro nuevas Juntas Comunales.**

La confrontación de las normas infringidas y la cláusula 4 del Contrato evidencia que no se han cuidado los intereses públicos, ni los intereses del Municipio, situación que debió estar a cargo de los representantes o funcionarios de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas. Pero, en verdad de todo el cuaderno administrativo no surge ninguna evidencia que la Dirección de Contrataciones Públicas haya sido consultada.

5. Finalmente, el demandante, menciona que el Contrato N°001-2001, suscrito entre el Municipio de San Miguelito y la Empresa Recicladora Vida y Salud San Miguel, S.A., infringe el artículo 245 de la Constitución Política Nacional.

Como ha sido jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es el Pleno de la Corte quien ejerce el control de la constitucionalidad y no la Sala Tercera, por lo tanto no se entra a conocer al respecto.

Informe de Conducta

El Alcalde Municipal de San Miguelito envió, a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, un informe de

conducta en donde hace una reseña de cómo se traslada el Servicio de Aseo al Municipio, luego que desaparece la Dirección Metropolitana de Aseo, a consecuencia de la Ley N°41 de 27 de agosto de 1999, y las dificultades que en ese Municipio surgen para prestar el servicio a través de la Dirección Municipal de Aseo Urbano y Domiciliario.

También señala, el Alcalde, la formación de un Consejo Consultivo de la Dirección de Aseo Urbano y Domiciliario, que arriba a la conclusión de que no podían seguir prestando el servicio municipal de recolección de la basura y barrido de las calles, por lo que recomiendan otorgar este servicio en concesión. De manera que el Consejo Municipal, mediante el Acuerdo N°40-A de 27 de abril de 2000, faculta al Alcalde, para hacer las gestiones pertinentes, recibir las propuestas de las empresas interesadas en prestar el servicio bajo un Contrato de Concesión.

Mediante un recuento, al detalle, el Alcalde de San Miguelito explica la forma como se procedió a investigar a cada Empresa proponente y la forma de descartarlas, hasta recibir la propuesta de la Empresa Recicladora Vida y Salud (Revisalud) San Miguel, S.A., el 15 de diciembre de 2000, la cual fue discutida en el Consejo Municipal el 16 de enero de 2001 y aprobada, tal como consta en la Gaceta Oficial, procediéndose mediante el Acuerdo N°4 de 16 de enero de 2001, a autorizar al Alcalde del Distrito a suscribir el Contrato de Concesión Administrativa N°001-2001, para la prestación del servicio de recolección, tratamiento, disposición final de desechos sólidos en el Municipio de San Miguelito.

Quedó expuesto que la Empresa **Recicladora Vida y Salud, San Miguel, S.A.**, cuenta con el apoyo técnico administrativo de la Empresa **Danima de España, Interaseo Internacional y Espacola Ambiental**, para apoyarse respectivamente en cuanto a soporte técnico y administrativo, estaciones de transferencia y recogida de basura.

El Contrato de Concesión Administrativa N°001-2001, suscrito entre el Municipio de San Miguelito y la Empresa **Revisalud San Miguel, S.A.**, de 18 de enero de 2001, es enviado al Contralor General de la República, para el correspondiente refrendo, ese mismo día.

El 7 de febrero de 2001, la Contraloría de la República devuelve el Contrato, sin el refrendo, al Municipio de San Miguelito, observándole, básicamente sobre formalidades necesarias como anexar el estudio ambiental, la fianza de cumplimiento, los certificados del Registro Público, los timbres fiscales, incluir a la Contraloría en las cláusulas 5 y 7; eliminar lo referente a la cesión de la jurisdicción coactiva al concesionario y eliminar las referencias a la Ley 5 de 1988, para ajustar el contrato a la Ley 106 de 1973.

El 19 de febrero de 2001, luego de sanear los defectos señalados, la Alcaldía de San Miguelito vuelve a enviar el Contrato a la Contraloría General de la República, sin embargo el documento no es refrendado hasta el 26 de abril de 2001.

Señala el Alcalde de San Miguelito que posterior al refrendo del Contrato, ha enviado a la Contraloría los informes correspondientes a la ejecución del Contrato, sin

embargo se encuentra con la suspensión del traspaso de bienes a la Empresa Concesionaria, afectando el cumplimiento del mismo, por parte del Municipio. Sin embargo, la Empresa **Revisalud San Miguel, S.A.**, ha cumplido cabalmente con sus obligaciones, entre ellas pagar al Municipio el 2% del flujo de caja, recolectado por mes vencido y entregar a cada Junta Comunal, una donación mensual de B/.500.00. Al extremo de que ante la inquietud, por la cesión de la cartera morosa, la Empresa inclusive ha renunciado a la misma, aceptando mediante addenda al Contrato que se deje sin efecto el numeral tercero de la cláusula cuarta del Contrato. Adoptando la Controlaría General la actitud de no refrendar la addenda e interponer la acción de nulidad que estamos atendiendo.

A la fecha, la Empresa **Recicladora Vida y Salud San Miguel, S.A.**, se encuentra prestando el servicio de recolección de los desechos sólidos en el Distrito de San Miguelito y puede observarse la dinámica de ornato y salud que se desarrolla.

Oposición de la Empresa Recicladora Vida y Salud, San Miguel S.A., concesionaria del servicio de recolección de basura en el Distrito de San Miguelito.

Rivera, Bolívar y Castañedas, apoderados judiciales de la Empresa Recicladora Vida y Salud, San Miguel, S.A., acuden expresando, en primer lugar, la petición que se rechace la Demanda, pues a su juicio, la acción fue interpuesta a través de una vía que no es la competente. Además, a través de abundantes detalles acerca de la contratación, proceden a oponerse a la demanda, mediante cincuenta y cinco hechos que, en sí, son repeticiones de lo

descrito como antecedentes, acompañado de argumentaciones subjetivas, propias de la etapa de alegato.

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

Para la Empresa Recicladora, la Contraloría General de la República debió presentar la ilegalidad de la cláusula 4, numerales 1, 3, 4 y 7 del Contrato de Concesión Administrativa N°001-2001 mediante un Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, vía adecuada y no la Acción de Nulidad, pues se trata de un acto administrativo de carácter subjetivo, limitado en sus efectos a situaciones jurídicas particulares o concretas y no se trata de una actuación general. Dándose, en consecuencia, una tramitación errada a la pretensión de la Contraloría General de la República, que obvia el ámbito del Contrato son los derechos subjetivo de las partes, generándose de esta manera, causa para rechazar la demanda.

Rivera, Bolívar y Castañedas, apoderados judiciales de la Empresa Recicladora, cuestionan el proceder de la Contraloría General de la República al demandar el Acto Administrativo que **refrendó**. La actuación señalada se erige en una conducta violatoria de la Doctrina de los Propios Actos, que impone a la Administración Pública el deber de abstenerse o no enfrentar o contender sus propios actos.

Según la apoderada legal, esta doctrina constituye una herramienta conceptual a la que se acude, para proteger a los terceros, mediante la coherencia entre la conducta del presente y el comportamiento futuro de la Administración Pública. De modo que, conforme a esta doctrina es inadmisibles ir en contra de los propios actos. Porque, dónde quedarían la regularidad, la buena fe y la

confiabilidad del tráfico jurídico? O es que, acaso, el Estado se excluye de observar estas conductas?

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

Manifiestan su oposición a la pretensión de la Contraloría General de la República de que se declaren nulos los numerales 1 primera parte, 3, 4 y 7 de la Cláusula 4, del Contrato de Concesión Administrativa N°001-2001, para la prestación del servicio de recolección, tratamiento y disposición de la basura en el Distrito de San Miguelito, desconociendo la voluntad de las partes y el equilibrio contractual.

Manifiesta la apoderada judicial de la Empresa Recicladora, que es inaceptable el argumento señalado por la Contraloría General de la República, en cuanto a que el Contralor refrendó el Contrato, *por un error en el consentimiento, cuando este se le envió desde el 18 de enero de 2001 y por espacio de 4 meses estuvo bajo el análisis de los funcionarios técnicos, que incluso cruzaron correspondencia con el Municipio de San Miguelito,...*"

Atacan la técnica procesal utilizada por la demandante, que no individualiza las disposiciones que se estiman violadas ni el concepto de la infracción, sino que las confrontan bajo un todo orgánico, supuesto a equivocaciones. Por ejemplo, se alega que el Municipio de San Miguelito dona a la Empresa Recicladora bienes en el numeral 1 de la cláusula 4, sin embargo en la cláusula 3 numeral 2 consta que la Empresa al final del Contrato deberá devolver, en el estado en que se encuentren, todos los bienes muebles e inmuebles de la Empresa Recicladora. Por lo tanto no le es aplicable la confrontación del

numeral 7 del artículo 17, de la Ley 106 de 1973, como tampoco los artículos 98 y 134 de esa misma Ley.

Según la apoderada judicial de la Empresa "la transferencia de los bienes a Recicladora Vida y Salud-REVISALUD-San Miguel, S.A., no infringe los artículos señalados en la demanda, toda vez que la transferencia se hace en virtud del Contrato de Concesión N°001-2001 no a título gratuito o de donación...

En cuanto a la violación directa, por indebida aplicación de los artículos 74, 75, 99 y 102 de la Ley 56 de 1995, por la inclusión de la cláusula 4, numerales 1 primera parte, 3, 4 y 7, refiere la Empresa Recicladora, que el artículo 74 de la Ley 56 de 1995, permite a las Entidades Públicas *pactar cláusulas y condiciones normales en los contratos, lo que se compadece con el contenido de las cláusulas del Contrato N°001-2001, específicamente en la cláusula 4 numerales 1 primera parte, 3, 4 y 7.*

Que el artículo 75 de la Ley 56 de 1995 permite ceder los derechos del contrato, por lo tanto no existe infracción con lo dispuesto en el numeral 7 de la cláusula 4, si se cuenta con el consentimiento del Municipio de San Miguelito.

En cuanto a que la cláusula 4 en sus literales a, b, c (idem), infrinjan por violación directa por indebida aplicación, los artículos 535 numeral 5, 598, 599, 600 y 733, señala la apoderada de la Empresa Recicladora, que no es cierto, toda vez que lo que se estableció es que el Municipio gestionaría la exoneración de los impuestos ante la autoridad, pero en todo caso corresponderá a la

autoridad competente otorgar o no la exoneración solicitada.

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

Concluye la apoderada de la Empresa Recicladora, señalando "ha quedado claramente establecido que el Contrato de Concesión Administrativa N°001-2001 se confeccionó en estricto apego y cumplimiento de la Ley 41 de 1999 y de la Ley 56 de 1995, tanto es así, que el 26 de abril de 2001, la Contraloría General de la República **refrendó** el Contrato, por considerar que el mismo cumplía con todas las formalidades legales exigidas."

Concepto General de la Procuraduría de la Administración.

La Procuraduría de la Administración recoge, confronta y analiza los hechos expuestos por la demandante, aunada a las explicaciones aportadas a través del Informe de Conducta del Alcalde de San Miguelito y el escrito de la Empresa Recicladora Vida y Salud San Miguel, S.A., contraparte del Municipio de San Miguelito en el Contrato de Concesión Administrativa N°001-2001, para la Prestación del Servicio de Recolección, Tratamiento y Disposición final de los Desechos Sólidos, (Basura), centrada en la comprobación o no de que el acto administrativo demandado entraña violaciones a la integridad del ordenamiento jurídico.

Estamos de acuerdo que todas y cada una de las normas jurídicas señaladas por la demandante son infringidas por el Contrato N°001-2001, cláusula 4 numerales 1, primera parte, 3, 4, y 7, celebrados por el Municipio de San Miguelito y la Empresa Recicladora Vida y Salud San Miguel, S.A., sin embargo, no compartimos con éste, lo atinente a

la causal de ilegalidad, identificada como violación directa por indebida aplicación. Pues este motivo de infracción no está contemplado en nuestro Derecho Positivo, por lo cual debió negarse la admisión de la demanda.

También nos llama la atención la actuación tardía de la Contraloría General, considerando que ésta tiene el ejercicio del control previo inclusive en las actuaciones de los Municipios.

Nos confunde la explicación de **que el refrendo** del Contrato N°001-2001, **obedece a un error en el consentimiento, al no percatarse**, en ese momento, que el contenido de los numerales demandados como nulos por ilegales, rebasaban la letra, el espíritu y el alcance de las leyes vigentes. Esta situación colisiona con el objeto del control previo. Pues el resultado evidencia que el control previo no cumple los cometidos para el cual se dispuso.

También preocupa que se diga que el asunto es un error en el consentimiento y se pretenda manejar como un vicio que produce la nulidad del contrato, cuando la Contraloría no es parte contratante y su labor es de refrendar las actuaciones y el debido procedimiento.

En la fase del refrendo, la Contraloría debió examinar el Contrato a fin de verificar que el mismo se ajustaba a las disposiciones legales respectivas y si además cumplía con todos los requisitos que, de acuerdo a su propia naturaleza, se exigen y al firmar se perfecciona el contrato.

Es inquietante que el acto de refrendo del Contrato N°001-2001, firmado entre el Municipio de San Miguelito y

la Empresa Recicladora Vida y Salud, sea explicado, alegando que no se conocía el alcance de las cláusulas del contrato, pues se supone que el refrendo es posterior a la lectura del contenido, la verificación del procedimiento y la defensa de los intereses del Estado.

En Derecho, el error en el consentimiento afectaría si proviniera de las partes, pero la Contraloría no es parte. Es el órgano estatal que controla, que verifica, que refiere, que se hayan cumplido los procedimientos, cuidando el interés del Municipio y en última instancia del Estado.

Es evidente que la actuación del Municipio de San Miguelito, trasciende más allá de su patrimonio y afecta otros intereses e incluso a la Nación. Porque no podemos olvidar a su población que de una manera u otra sufraga los servicios y a quien se le traslada los gastos que produce el servicio público.

Es lamentable que se haya prescindido del conocimiento técnico administrativo y jurídico de funcionarios con experiencia como la Dirección de Contrataciones del Ministerio de Economía y Finanzas, para ponerse a ensayar fórmulas jurídicas que encierran malabares políticos y económicos que no se dominan.

Es necesario leer cuidadosamente este Contrato. Pues, no es la gabela monetaria que inyecta al Fisco Municipal o a las Juntas Comunales, la razón por la cual se tomó la decisión de otorgar la concesión de la basura a una empresa privada. El objetivo de la concesión era lograr el mejor servicio y la prestación efectiva a costo razonable.

Privatizar el servicio es prescindir de cargas que crean los políticos y los burócratas. Es buscar la

racionalidad económica y administrativa. Aunque a través de este Contrato no se advierte esto. Porque los objetivos se distrajeron en otros intereses que quizás no sean los mismos del común de los ciudadanos, vecinos o residentes de ese municipio.

Señala el Alcalde de San Miguelito, en su Informe explicativo, rendido a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que la Empresa lleva casi un año ejecutando el contrato. Quizás de la mejor manera. Sin embargo, en este país, debe imperar la legalidad, la juridicidad, no los actos discrecionales que olvidan que el primer límite del poder discrecional está en la Ley que lo autoriza. Entendemos que el Alcalde conocía la necesidad de someterse al Régimen de Contratación y así consta en el Acta de la Sesión del Consejo Consultivo de 16 de octubre de 2000, página 3, pero prefirió hacerlo a su manera.

Entendemos que la Contraloría General de la República recibió el Contrato desde el 18 de enero de 2001 y hasta el 26 de abril de 2001, no lo había refrendado, porque habían advertido deficiencias. Cuatro meses son suficientes para la lectura de un Contrato y hacer las investigaciones necesarias.

Sin embargo la discrecionalidad mal entendida, permitió la oportunidad de continuar dándole vueltas al asunto, sin someterlo a la Ley como debió procederse.

El refrendo, desconociendo la ausencia de procedimiento legal de contratación, e incluso sin el conocimiento del alcance de las cláusulas, más que un vicio en el consentimiento, es un vicio del conocimiento.

La Ley 56 de 1995, en el artículo 60, las causales de nulidad absoluta y señala entre éstas la prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Mencionando en su inciso final que estas causales pueden plantearse en cualquier momento y por cualquier persona.

El artículo 60 de la Ley 56 de 1995 señala:

"Artículo 60: Son causales de nulidad absoluta, los actos que la Constitución o la Ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar la licitación, o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona."

- o - o -

En consecuencia, solicitamos a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera que no acceda a lo pedido, es decir, a declarar la nulidad de la cláusula N°4, numerales 1, primera parte, 3, 4 y 7 del Contrato N°001-2001 de 26 de abril de 2001, celebrado entre el Municipio de San Miguelito y la Empresa Recicladora Vida y Salud, San Miguel, S.A., y por el contrario, se atienda a la prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido y se declare la nulidad total del contrato.

Consideramos que el Contrato N°001-2001, celebrado entre el Municipio de San Miguelito y la Empresa Recicladora Vida y Salud San Miguel, S.A., infringe el artículo 138 N°4 de la Ley 106 de 1973 directamente relacionada con el artículo 15 de la Ley 56 de 1995, en concepto de violación directa, por omisión o falta de aplicación. Pues conforme a las normas señaladas existe un procedimiento de contratación para efecto de conceder y

hacer efectiva la concesión de un servicio público y como se observa en el expediente, la contratación municipal no se sometió a procedimiento administrativo alguno, ni tampoco se solicitó la excepción de tal procedimiento.

Pruebas: Aceptamos las pruebas aportadas por la demandante.

Solicito que se oficie al Municipio de San Miguelito, para que envíen una copia autenticada del Acta del Consejo Consultivo de 16 de octubre de 2000, y específicamente, la página 3, para probar que el Alcalde Campos tenía conocimiento del procedimiento de contratación, seguido por otros Municipios y él dispone ignorar tales trámites.

Que se oficie a la Secretaría del Consejo de Gabinete, para que se señale si el Municipio de San Miguelito solicitó la exención del trámite de contratación pública, para contratar directamente con la Empresa Recicladora Vida y Salud San Miguel, S.A.

Aducimos como fuente de pruebas, el expediente de contrataciones públicas relacionado con la Concesión de la basura en San Miguelito, su recogida, disposición, transporte y reciclaje, el cual se puede solicitar al Municipio de San Miguelito.

Derecho: Aceptamos el derecho invocado parcialmente.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/9/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.

Secretario General
Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración