

Vista N° 495

19 de Septiembre de 2000.

Demanda Contencioso

Administrativa de

Nulidad.

Concepto.

Interpuesta por el Licenciado Joel Luque en representación de Manuel Cárdenas, Alcalde Municipal del Distrito de Penonomé, para que se declaren nulo, por ilegal, el Resuelto N°091-PJ-059 de 21 de marzo de 2000, expedido por el Ministro de Gobierno y Justicia.

Señora Magistrada Presidenta de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia:

Con nuestro habitual respeto concurrimos ante ese Honorable Tribunal, a fin de emitir concepto sobre la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad que se enuncia en el margen superior del presente escrito.

Intervenimos en estos procesos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, numeral 3, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, por la cual se aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

1. La pretensión de la parte actora.

El demandante, en ejercicio de la acción popular, pide a su Digno Tribunal que se declaren nulo, por ilegal, el Resuelto N°091-PJ-059 de 21 de marzo de 2000, expedido por el Ministro de Gobierno y Justicia, mediante el cual se resuelve aprobar el Estatuto de la entidad denominada ¿Asociación de Municipios de Coclé¿ (AMUCO), y se le reconoce personería jurídica.

II. Las normas que se aducen como infringidas y los conceptos de infracción a las mismas, son los que a seguidas se copian:

a. El demandante considera ha sido violados los artículos 140, 141, 142 y 144, todos de la Ley N°106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, Orgánica del Régimen Municipal:

¿Artículo 140. Dos o más municipios, o todos los municipios de una provincia, pueden asociarse para unificar su régimen económico estableciendo un tesoro y una administración fiscal comunes.

Artículo 141. Para que tenga lugar la asociación a que se refiere el artículo anterior, se necesita:

1. Que proceda de la iniciativa popular constituida por la solicitud escrita que formule ante el Consejo Municipal un número no menor de cinco por ciento (5%) de la población electoral del Municipio comprendido dentro de esta cifra un mínimo de diez (10) electores por cada Corregimiento.
2. Que así lo dispongan los Concejos de los Municipios representativos mediante Acuerdos.
3. Que las base señaladas para la asociación sean aceptadas por todos los Municipios que la forman.

Se les reconoce vigencia a las Asociaciones Intermunicipales existentes a la fecha de esta Ley, las que deberán regirse por medio de las disposiciones contempladas en la misma.

Artículo 142. También podrán asociarse dos o más municipios para el establecimiento de Servicios Públicos Comunes, o la explotación de bienes o servicios mediante empresas intermunicipales o mixtas.

En este caso dicha asociación será convenida por los Municipios interesados lo cual debe ser aprobado por las dos terceras partes (2/3) de los respectivos Concejales. Dicha asociación podrá formarse con Municipios ubicados en distintas provincias.

Artículo 144. La Asociación Intermunicipal será regida por un cuerpo deliberante que se llamará 'Consejo Intermunicipal'. Cada Municipio asociado designará un Concejal como su representante ante este Organismo, elegido por mayoría absoluta de los miembros que integran el Concejo respectivo. Cuando en este Organismo surja algún conflicto que requiera un dirimente, actuará como tal el Ministerio de Gobierno y Justicia¿.

Concepto de la Infracción:

¿ASOCIACION INTERMUNICIPAL

El artículo 140, prevé la posibilidad de que dos o más municipios, o todos los municipios de una provincia puedan asociarse, como desarrollo del artículo 235 de la Constitución Nacional, pero dicha asociación está condicionada al procedimiento que señalan en los dos artículos subsiguientes. En este sentido, el artículo 141, expresamente señala que `para que tenga lugar la asociación a que se refiere el artículo anterior, se necesita: 1...; 2. Que así lo dispongan los Concejos de los Municipios mediante acuerdos....¿.

La condición, como hemos citado, esta en la NECESIDAD de que dicha ASOCIACION DEBE APROBARSE MEDIANTE ACUERDOS EXPEDIDOS POR LOS CONSEJOS MUNICIPALES.

En el hecho primero, del libelo de petición de la Personería Jurídica, observamos que son los Alcaldes y no los Concejales los que tienen esa intención-querer de asociarse.

Esta intención-querer, manifestada en reunión celebrada el día 19 de febrero de 2000, ES ILEGITIMA, pues DEBE ORIGINARSE DE LOS RESPECTIVOS CONSEJOS MUNICIPALES, A TRAVES DE ACUERDOS, TAL CUAL LO PREVE EL NUMERAL 2, DEL ARTICULO 141, del texto legal citado.

RESOLUCIONES DE APOYO

En el hecho segundo, también del libelo de petición de la Personería Jurídica, ESTA CONTENIDA LA DESNATURALIZACIÓN O ILEGITIMIDAD de la Asociación de Municipios de Coclé (AMUCO), toda vez que en este se enuncia que los respectivos Consejo Municipales dieron su AVAL, mediante RESOLUCIONES DE APOYO.

Como hemos citado, NO SE TRATA DE SIMPLES RESOLUCIONES DE APOYO lo que exige la norma. La disposición transcrita, dispone la NECESIDAD de que sean MEDIANTE ACUERDOS expedidos por los respectivos consejos.

El ACUERDO de que trata el artículo 141, del cuerpo de leyes citado, REQUIERE LA APROBACION DE LAS DOS TERCERAS (2/3) PARTES DE LOS RESPECTIVOS CONSEJOS. Las simples resoluciones de apoyo NO SON LOS INSTRUMENTOS LEGALES QUE DECIDEN TAL SITUACIÓN . Se requiere, como hemos manifestado, LA EXPRESION POPULAR INDIRECTA POR DECISIÓN DE VOTOS DE LAS DOS TERCERAS PARTES (2/3) DE LOS MIEMBROS DE LOS RESPECTIVOS CONSEJOS, ESTO ES, EL VOTO DE LOS HONORABLES REPRESENTANTES DE CORREGIMIENTO CON SU INVESTIDURA DE CONCEJALES, DENTRO DE SUS RESPECTIVOS CONSEJOS; el artículo 142 así lo dispone.

REGIMEN ORGANICO DE LA ASOCIACION INTERMUNICIPAL

La estructura o composición del REGIMEN ORGANICO DE AMUCO y el ACTA DE CONSTITUCIÓN, de esta misma entidad, es UNA VIOLACIÓN DIRECTA DEL ARTICULO 144 DE LA LEY 106 DE 1973.

Conceptuamos que una violación directa de la Ley, por el hecho de que la norma dispone que el ¿CONSEJO INTERMUNICIPAL¿ estará representado por un CONCEJAL ELECTO POR MAYORIA ABSOLUTA DE LOS MIEMBROS DE CADA CONSEJO.

De la simple lectura de los estatutos, se colige que su estructura orgánica no responde al querer de la norma, en donde siquiera se le otorga el derecho de decidir, recayendo sólo en el Presidente del Consejo de Coordinación Provincial y en los Alcaldes.

Por otro lado, en el Acta de Constitución, contradictoriamente a lo anteriormente planteado, recae en otros sujetos distintos de lo que la norma dispone¿.

III. Opinión de la Procuraduría de la Administración.

Según lo dispone el artículo 235 de la Constitución Política Nacional, por iniciativa popular y mediante el voto de los Concejos, pueden dos o más Municipios solicitar su fusión en uno o asociarse para fines de beneficio común, estableciendo la Ley el procedimiento correspondiente. Igualmente la norma fundamental señala que, con los mismos requisitos, pueden los Municipios de una Provincia unificar su régimen, estableciendo un tesoro y una administración fiscal comunes; en este caso podrá crearse un Consejo Intermunicipal cuya composición determinará la Ley.

En desarrollo de esta norma constitucional, el legislador patrio dicta la Ley 106 de 1973, Orgánica del Régimen Municipal, la cual en su Título V, regula lo relativo a la asociación intermunicipal. Los artículos 140 y 142 de la Ley 106 de 1973, preceptúan que dos o más municipios de una Provincia podrán asociarse para alguno de los siguientes propósitos:

1. Unificar un régimen económico estableciendo un tesoro y administración fiscal comunes.
2. Establecer Servicios Públicos Comunes, o la explotación de bienes o servicios mediante empresas intermunicipales o mixtas. En este caso dicha asociación puede formarse con Municipios ubicados en distintas provincias.

Para el primer supuesto, la Ley exige que la intención de asociarse proceda de la iniciativa popular constituida por la solicitud escrita que formule ante el Consejo Municipal un número no menor de cinco por ciento (5%) de la población electoral del Municipio comprendido dentro de esta cifra un mínimo de diez (10) electores por cada Corregimiento; que así lo dispongan los Concejos de los

Municipios representativos mediante Acuerdos y que las base señaladas para la asociación sean aceptadas por todos los Municipios que la forman.

En el segundo caso, la normativa aplicable solamente obliga a que la asociación de los Municipios interesados debe ser aprobada por las dos terceras (2/3) partes de los Consejos Municipales respectivos. No señala la norma si el acto expedido debe adoptar la forma de Acuerdo o Resolución.

Sostiene el demandante, que en la situación puesta bajo estudio y decisión de la Honorable Sala, el Ministerio de Gobierno y Justicia ha reconocido la personería jurídica de la Asociación de Municipios de Coclé (AMUCO) y ha aprobado sus Estatutos, sin que los Concejos de los Municipios asociados hubieren expedido los Acuerdos autorizando dicha Asociación.

En ese sentido, puede corroborarse en la copia del acto atacado que con la solicitud hecha al Ministro de Gobierno y Justicia los peticionarios acompañaron los siguiente documentos: Acta de Fundación; Acta de aprobación del Estatuto; Estatuto aprobado y Lista de miembros Directivos. Véase foja 1 del expediente judicial.

No consta pues, que los solicitantes hubieran aportado con su petición los actos de sus respectivos Concejos autorizándolos para obligar a sus Municipios dentro de una Asociación Intermunicipal.

Así las cosas, este Despacho debe coincidir con el demandante en cuanto considera que la falta de este requisito fundamental vicia la actuación del Ministro de Gobierno y Justicia, pues el mismo no podía reconocer la existencia de una persona jurídica de Derecho Público, como lo es la Asociación de Municipios de Coclé, sin que los Concejos de los Municipios asociados expresaran su conformidad mediante la expedición de sendos actos administrativos.

Si bien la mayoría de los peticionarios ostentaban la representación legal de su respectivos Ayuntamientos (Alcalde del Distrito de Antón, Alcalde del Distrito de Aguadulce, Alcaldesa del Distrito de Natá, Alcalde del Distrito de La Pintada, Alcalde del Distrito de Ola), la Ley es por demás clara en cuanto señala que ningún municipio puede quedar obligado dentro de una Asociación de este tipo si antes no media la autorización o aprobación de ¿la Cámara Edilicia respectiva¿.

Además, de acuerdo al principio de legalidad y conforme al sistema jurídico panameño, los Municipios sólo pueden asociarse para alguno de los fines previstos en los artículos 140 y 142 de la Ley 106 de 1973, ninguno de los cuales es mencionado dentro del Resuelto N°091-PJ-059 de 21 de marzo de 2000, como objetivo de la Asociación de Municipios de Coclé (AMUCO). Confróntese foja 1 del cuadernillo judicial.

Por las anteriores consideraciones, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que componen la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, declaren que ES ILEGAL, el Resuelto N°091-PJ-059 de 21 de marzo de 2000, expedido por el Ministro de Gobierno y Justicia.

De la Honorable Magistrada Presidenta,

Dr. José Juan Ceballos

Procurador de la Administración

(Suplente)

AMdeF/17/bdec.

Licdo. Víctor L. Benavides P.

Secretario General.