

22 de agosto de 2003

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

El Licenciado Servando Vega Quiroz, en representación de **Pana Carnes, S.A.**, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal N°60 de 18 de julio de 2002 proferido por el **Consejo Municipal del Distrito de Bugaba**, y para que se hagan otras declaraciones.

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

Como lo hacemos habitualmente, acudimos respetuosamente ante Vuestro Despacho con la finalidad de dar formal contestación a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que se enuncia en el margen superior del presente escrito.

Como es de su conocimiento, en este tipo de proceso actuamos en defensa del acto atacado y, por ende, de la Administración, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, numeral 2, Libro Primero, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

**I. La pretensión de la parte demandante:**

Se ha pedido al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal N°60 de 18 de julio de 2002 emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Bugaba que rescinde el Contrato N° 001-99 de 18 de noviembre de 1999, y dicta otras declaraciones.

Que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°18 de 3 de septiembre de 2002 dictada por el Consejo Municipal del Distrito de Bugaba, mediante la cual se deniega la solicitud de revocatoria del Acuerdo Municipal N°60 de 18 de julio de 2002 y se mantiene en todas sus partes el Acuerdo N°60 de 18 de julio de 2002.

Que como consecuencia de tales declaratorias de nulidad, se ordene al Consejo Municipal y al Alcalde del Distrito de Bugaba reconocer la vigencia del Contrato N° 001-99 de 18 de noviembre de 1999 suscrito entre el Municipio de Bugaba y la empresa Pana Carnes, S.A. y que se le permita a Pana Carnes, S.A. efectuar las mejoras pertinentes al globo de terreno arrendado.

Que se ordene la suspensión de la ejecución del Contrato, sin costos para Pana Carnes, S.A. y se condene a pagar a la empresa Pana Carnes, S.A., por los daños y perjuicios causados por el acto administrativo.

Este Despacho solicita se deniegue la petición formulada por la sociedad recurrente; ya que, como demostraremos en la presente Vista Fiscal, no les asiste la razón y carecen sus pretensiones de sustento jurídico.

**I. Los hechos u omisiones en los que se fundamenta la acción, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Segundo:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Tercero:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Cuarto:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Quinto:** Aceptamos únicamente que se concedió una prórroga; el resto constituyen apreciaciones subjetivas del demandante, que negamos.

**Sexto:** Este hecho no es cierto como se redacta; por tanto, lo negamos.

**Séptimo:** Éste no es un hecho, sino conjeturas del demandante, que negamos.

**Octavo:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Noveno:** Éste no es un hecho sino, apreciaciones subjetivas del recurrente que carecen de validez jurídica; por tanto, lo negamos.

**Décimo:** Éste lo contestamos como el anterior.

**Undécimo:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**II. Las normas que se dicen infringidas y su concepto, son las que a seguidas se analizan:**

a. El artículo 97, numerales 1, 2 y 5 del Código Judicial y el artículo 73 de la Ley 38 de 2000.

**"Artículo 97.** (98) A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;

2. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los Gerentes o de las Juntas Directivas o de Gobierno, cualesquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;

3. De los Recursos Contenciosos en los casos de adjudicación de tierras y de bienes ocultos;

4. De las apelaciones, excepciones, tercerías o cualquier incidente en los procesos por cobro coactivo;

5. **De las cuestiones suscitadas con motivo de la celebración, cumplimiento o extinción de los contratos administrativos;**

6. De las cuestiones que se susciten en el orden administrativo entre dos o más municipios o entre dos o más instituciones autónomas o entre un municipio y la Nación o entre una institución autónoma y la Nación o entre cualesquiera de ellas;

7. De los Acuerdos o cualquier acto, resolución o disposición de los Consejos Provinciales, los consejos municipales, juntas comunales y juntas locales o de las autoridades y funcionarios que de ellas dependan, contrarios a las leyes, a los decretos que las reglamenten o a sus propias normas;

8. De las indemnizaciones de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado, y de las restantes entidades públicas, por razón de daños o perjuicios causados por actos que esta misma Sala reforme o anule;

9. De las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado, y de las restantes entidades públicas, en virtud de daños o perjuicios que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado;

10. De las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos;

11. De la interpretación prejudicial acerca del alcance y sentido de los actos administrativos cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda;

12. Conocer prejudicialmente sobre la validez de los actos administrativos que deberán servir de base a una decisión jurisdiccional por consulta que al efecto formule la autoridad encargada de administrar justicia;

13. Conocer del Recurso de Casación Laboral, a que se refiere el Capítulo IV, Título VIII, Libro Cuarto del Código de

Trabajo, hasta tanto se instituya la Corte de Casación Laboral;

14. Ejercer todas las demás atribuciones que el Código de Trabajo atribuye a la Corte de Casación Laboral; y

15. Del proceso de protección de los derechos humanos mediante el cual la Sala podrá anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando mediante dichos actos administrativos se violen derechos humanos justiciables previstos en las leyes de la República, incluso aquellas que aprueben convenios internacionales sobre derechos humanos. Este proceso se tramitará según las normas de la Ley 135 de 30 de abril de 1943 y de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, pero no se requerirá que el agraviado agote previamente la vía gubernativa; el Procurador de la Administración sólo intervendrá en interés de la Ley."

-0-0-0-

**"Artículo 73.** La autoridad que advierta o a la cual una de las partes le advierta que la norma legal o reglamentaria que debe aplicar para resolver el proceso tiene vicios de inconstitucionalidad, formulará, dentro de los dos días siguientes, la respectiva consulta ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, salvo que la disposición legal o reglamentaria haya sido objeto de pronunciamiento por dicho Tribunal.

De igual manera, cuando la autoridad advierta o alguna de las partes le advierta que la norma o normas reglamentarias o el acto administrativo que debería aplicar para resolver el proceso, tiene vicios de ilegalidad, dentro de los dos días siguientes, someterá la consulta respectiva ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, salvo que la disposición legal o acto haya sido objeto de pronunciamiento de esta Sala.

En uno y otro supuesto, la autoridad seguirá tramitando el proceso hasta colocarlo en estado de decisión, pero sólo proferirá ésta una vez el Pleno de la Corte Suprema de Justicia o la Sala Tercera, se hayan pronunciado sobre la consulta respectiva.

En la vía gubernativa únicamente podrán los interesados formular, por instancia, una sola advertencia o consulta

de inconstitucionalidad o de ilegalidad del acto o ambas."

**Concepto de la infracción:**

"A nuestro juicio se han violado las normas en mención, porque no se sometió el asunto de la determinación de la revocatoria o rescisión del contrato N° 001-99 aludido, o a la consulta de legalidad del mismo, al conocimiento de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que ésta resolviera sobre su legalidad; sino que por el contrario, se revocaron derechos particulares otorgados a mi mandante, en extralimitación de las funciones que la Ley le asigna al Consejo Municipal de Bugaba.

En este sentido, consideramos que si el Consejo Municipal tenía dudas sobre el cumplimiento de las cláusulas del contrato, o sobre los períodos de gracia concedidos, debió promover ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo la correspondiente Consulta de Legalidad, o la Acción Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declarara nulo por ilegal dicho contrato, o para que se resolviera sobre el sentido y alcance del mismo para determinar si correspondía o no al Municipio, al tenor de lo pactado en la Ley, asumir una serie de responsabilidades para que mi mandante pudiera ejecutar libremente su contrato de arrendamiento." (Confróntese foja 87 del expediente judicial)

**Defensa de la institución demandada por la Procuraduría de la Administración.**

Como es del conocimiento del Tribunal, a esta Procuraduría le corresponde la defensa de los intereses de la Administración Pública en este tipo de procesos, por mandato constitucional y legal, por esa razón, nos oponemos a los planteamientos de la sociedad demandante.

En primer lugar, la sociedad recurrente manifiesta que se ha vulnerado el artículo 97 del Código Judicial relativo a las atribuciones de la Sala Tercera de la Corte; criterio que no compartimos, porque el Consejo Municipal de Bugaba, en

ningún momento se está abrogando funciones que competen a la Sala Contencioso Administrativa.

Decimos esto, porque de acuerdo con lo establecido en la Ley de Contratación Pública N°56 de 1995, toda institución contratante tiene la potestad de rescindir un Contrato Administrativo cuando surjan las causales establecidas en el Contrato y en la Ley para esos efectos.

En el proceso que nos ocupa, el Consejo Municipal de Bugaba alega que existen compromisos contractuales que la demandante no ha honrado, aún a la fecha en que se interpuso la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción bajo análisis **27 de diciembre de 2002**, lo que significa que la recurrente agotó el plazo de los seis meses que le fueron concedidos como prórroga contados a partir de la emisión de la Sentencia de la Sala Tercera en torno a la Demanda interpuesta por Morgan y Morgan, en contra de la Contratación Directa del Matadero de Bugaba, que data del **27 de julio de 2001**.

Siendo ello así, al momento de expedirse al acto administrativo acusado, ya se había vencido con creces el plazo de gracia otorgado por el Consejo Municipal de Bugaba a la sociedad Pana Carnes, S.A. para que cumpliera con las cláusulas contractuales.

Son precisamente estas razones las que fundamentan la rescisión del Contrato de Concesión.

Señores Magistrados, el proceso que nos ocupa no se trata de una revocación de derechos subjetivos como lo pretende el planteamiento del abogado de la demandante, porque el Consejo Municipal de Bugaba **sí respetó el plazo otorgado**, se trata que se dejó sin efecto la Resolución N°16

de 26 de octubre de 2000, en el entendimiento que ya había culminado el período de gracia de los seis meses y, en consecuencia, la sociedad Pana Carnes, S.A. estaba en **el deber de cumplir con todas las condiciones y obligaciones a las que se comprometió en el Contrato de Concesión para la operación del Matadero, que, entre otras, son:**

1. Mantener vigente una fianza de cumplimiento del contrato, por un monto de B/.18,000.00 a favor del Municipio de Bugaba, **desde la firma del mismo**, tal como lo indica la Cláusula Quinta (Ver foja 8 del expediente judicial).

2. Deber de cumplir con las especificaciones técnicas y de salud descritas en el Anexo Número 1 adjunto al Contrato, de acuerdo con la Cláusula Décima Tercera del Contrato, la entrega de los planos (Foja 10 del expediente judicial).

3. Cancelar por adelantado, **a la firma del Contrato**, el primer año de canon de arrendamiento, por la suma de B/.36,000.00 y a mantener vigente una póliza contra incendio durante el término del contrato, conforme la cláusula Décima Sexta (Foja 10 del expediente judicial).

Lo expuesto, en ningún caso, constituye una atribución de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, sino de la entidad contratante (el Consejo Municipal de Bugaba) de acuerdo con lo expuesto en la Ley de Contratación Pública, consignada en la Ley 56 de 1995.

Las constancias procesales no muestran que la sociedad Pana Carnes, S.A. le haya advertido al Consejo Municipal de Bugaba que la norma legal que debía aplicar para resolver el proceso o expedir el acto administrativo tenía vicios de inconstitucionalidad.

De la misma manera, el Consejo Municipal de Bugaba tampoco advirtió que la norma que sustentó su decisión vulneraba la Carta Magna, que trajera como consecuencia vicios de inconstitucionalidad, por lo que no hubo necesidad de remitir el negocio jurídico dentro de los dos días siguientes al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Por lo expuesto, no se han infringido las normas invocadas en este apartado.

b. El artículo 28 de la Ley 41 de 1998.

**"Artículo 28.** Para toda actividad, obra o proyecto del Estado que, de acuerdo con esta Ley y sus reglamentos, requiera un estudio de impacto ambiental, la institución pública promotora está obligada a incluir, en su presupuesto, los recursos para cumplir con la obligación de elaborarlo y asumir el costo que demande el cumplimiento del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental."

#### **Concepto de la infracción.**

"A nuestro juicio se ha violado la norma en mención, porque aunque se decidiera o considerara que la obligación de aportar los planos es de mi mandante, su aprobación y presentación es imposible, porque el Municipio se niega a cumplir con su obligación legal de incluir, en su presupuesto, los recursos para cumplir con la obligación de elaborar y asumir el costo que demande el cumplimiento del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, a través del Estudio de Impacto Ambiental.

La obligación de cumplir con este requerimiento está contemplada en el Decreto Ejecutivo N°59 de 16 de marzo de 2000, que en su artículo 14, establece como actividad dentro del proceso de evaluación del impacto ambiental, la del sector agroindustrial, incluidas las actividades de producción, matanza y de procesamiento de aves o animales menores con fines industriales y de comercio mayor; la de mataderos no

artesanales; y los proyectos orientados a la disposición de desechos.

Aunque la Resolución originaria impugnada no hace referencia a este asunto, sí consta en correspondencia cursada con las dependencias vinculadas a este asunto, referencias sobre este tema.

Así el 1º de abril de 2002, la Administración Regional del Ambiente de Chiriquí efectuó una inspección técnica al Matadero de Bugaba y, en presencia del Alcalde Municipal de Bugaba, dictaminó que las instalaciones del Matadero de Bugaba no estaban en condiciones de realizar trabajos de funcionamiento, y que para la remodelación de sus instalaciones, se requiere la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental, basado en el Decreto No. 59 de 16 de marzo de 2000, Título III, artículo 13.

Lo anterior también fue comunicado al Alcalde Municipal de Bugaba mediante Nota ARACH-489-02 de 5 de abril de 2002, que atendía consulta formulada por la Alcaldía mediante Nota 024-02 CMB de 27 de marzo de 2002.

Los trámites que mi representada efectuó relacionados con el Estudio de Impacto Ambiental constan en Nota fechada 4 de mayo de 2002 dirigida al Director Provincial de ANAM, cuya respuesta fue formulada mediante Nota ARACH 710-02 de 10 de mayo de 2002, en la que se concluye que sin el referido estudio, es imposible pronunciarse sobre el proyecto de remodelación.

La aprobación de los planos es sin lugar a duda el principal inconveniente para que mi representado cumpla con los propósitos del contrato de arrendamiento.

Muestra de ello es que el Ministerio de Salud, mediante Nota DPA-204-2002 de 13 de mayo de 2002, señala que el Departamento de Protección de Alimentos ha realizado varias inspecciones a las instalaciones del Matadero en los años 2001 y 2002, en conjunto con ANAM, IDAAN y funcionarios del Municipio de Bugaba, incluido el señor Alcalde, y que siempre se le ha indicado que antes de iniciar labores

de reconstrucción deberá tenerse los planos aprobados por las autoridades pertinente; adecuar las instalaciones del matadero cumpliendo con los requisitos del Decreto No. 41 de 21 de marzo de 1996; y obtener el permiso de Operación Sanitario (no se expide sin los planos)...” (Constatar con las fojas 91 y 92 del expediente judicial)

**Defensa de la institución demandada por la Procuraduría de la Administración.**

Este despacho se opone a los planteamientos de la demandante, toda vez que la norma es clara al indicar que toda obra o proyecto del Estado que, de acuerdo con la Ley 41 de 1998 y sus reglamentos, requiera un estudio de impacto ambiental, la institución pública promotora está obligada a incluir, en su presupuesto, los recursos para cumplir con la obligación de elaborarlo y asumir el costo que demande el cumplimiento del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.

El Consejo Municipal de Bugaba está en disposición de proveer los fondos presupuestarios para el cumplimiento del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental y de facilitar a la empresa las gestiones necesarias para que las instituciones oficiales correspondientes otorguen los permisos requeridos en ese contrato, **“siempre y cuando la empresa cumpla con los requisitos exigidos”**, tal como lo establece la cláusula séptima del referido contrato de concesión (Ver foja 9 del expediente judicial).

Siendo ello así, no es factible que ahora la sociedad demandante pretenda que es el Consejo Municipal de Bugaba el que tiene que cumplir con los requerimientos técnicos del Contrato, cuando la cláusula séptima y la décima tercera establecen que es la sociedad Pana Carnes, S.A. la que debe cumplir con los requerimientos de la Autoridad Nacional del

Ambiente, entre otros, así como las especificaciones técnicas y de salud descritas en el Anexo número 1 adjunto al Contrato de Concesión.

Por consiguiente, no se ha vulnerado la norma invocada.

c. El artículo 106, numerales 1, 2 y 3 de la Ley 56 de 1995.

**"Artículo 106. Procedimiento de resolución.**

La resolución administrativa del contrato se ajustará a lo establecido en el Artículo 105, con sujeción a las siguientes reglas.

1. Cuando exista alguna causal para la resolución administrativa del contrato, la entidad pública adelantará las diligencias de investigación y ordenará la realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, que pudiesen comprobar o acreditar la causal correspondiente.

No obstante, cuando sea factible, la entidad contratante podrá otorgarle, al contratista, un plazo para que corrija los hechos que determinaron el inicio del procedimiento.

2. Si la entidad licitante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará personalmente al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco (5) días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinente.

3. Recibida por el funcionario la contestación, éste deberá resolver haciendo una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas, resolución que deberá ser comunicada personalmente. Las resoluciones siempre serán motivadas.

4. Contra la resolución administrativa, no cabrá ningún recurso y agotará la vía gubernativa.

5. Las decisiones serán recurribles, en todo caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, a instancia del afectado, de conformidad con las disposiciones de la Ley 135 de 1943,

modificada por la Ley 33 de 1946 y por el Código Judicial.

6. La decisión que ordena la resolución administrativa del contrato, sólo podrá ejecutarse cuando se encuentre ejecutoriada.

7. Se remitirá, a la Dirección de Proveeduría y Gastos del Ministerio de Hacienda y Tesoro, copia autenticada de la resolución administrativa del contrato, a los dos (2) días calendarios a partir de la fecha en que la resolución se encuentre ejecutoriada, para los efectos de lo que dispone la ley.

8. Las lagunas que se presenten en este procedimiento se suplirán con las disposiciones pertinentes del procedimiento fiscal del Código Fiscal o, en su defecto, del procedimiento civil del Libro II del Código Judicial."

**Concepto de la infracción.**

Se plantea que no se siguió el procedimiento legal.

**Defensa de la institución demandada por la Procuraduría de la Administración.**

Esta Procuraduría observa que la entidad licitante (Consejo Municipal de Bugaba) decidió resolver administrativamente el contrato y cumplió con todos los requisitos exigidos por el artículo 106 de la Ley de Contratación Pública, tal como se evidencia en el expediente judicial.

d) Artículo 17 de la Ley 106 de 1973 relativo a la competencia de los Consejos de reglamentar el uso, arrendamiento de lotes; así como autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones de servicios públicos; el cual se dice infringido, porque el Consejo Municipal no podía rescindir el Contrato.

**Defensa de la institución demandada por la Procuraduría de la Administración.**

El planteamiento esgrimido por la sociedad demandante demuestra que su abogado desconoce que la Ley 56 de 1995 sobre Contratación Pública es una Ley especial y que, como tal, es aplicable a todas las instituciones del Estado; por tanto, el Consejo Municipal de Bugaba está perfectamente facultado para resolver administrativamente un contrato.

Por todo lo expuesto, reiteramos nuestra solicitud a los Honorables Magistrados para que se desestimen las pretensiones de la demandante, descritas en el libelo de la demanda.

**Pruebas:**

Aceptamos únicamente los originales y las copias que estén debidamente autenticadas.

**Derecho:** Negamos el invocado por la sociedad demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Licda. Linette Landau  
Procuradora de la Administración  
Suplente**

LL/5/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General