

Vista N°502

21 de septiembre de 2000

Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la
Demanda.

El Licdo. Agapito González en representación de JORGE LUIS MORALES, para que se declare nulos, por ilegales, el acto administrativo contenido en la Nota s/n de 1 de septiembre de 1999, y la Resolución N°61-99 de 23 de septiembre de 1999, ambos expedidos por el Alcalde del Distrito de Renacimiento, Provincia de Chiriquí, y para que se hagan otras declaraciones.

Señora Magistrada Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Con nuestro habitual respeto concurrimos ante Vuestro Honorable Tribunal, a fin de dar contestación a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, enunciada en el margen superior del presente escrito.

En estos procesos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, numeral 2, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, actuamos en representación de la Administración Pública.

I. La pretensión de la parte actora.

La parte actora ha pedido a su digno Tribunal, que declare nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la Nota s/n de 1 de septiembre de 1999, suscrita por el Alcalde del Distrito de Renacimiento, Efraín Araúz Ríos, mediante la cual se declaró insubsistente al Licdo. JORGE LUIS VASQUEZ, del cargo que ocupaba como Asesor Legal de dicho Municipio.

Asimismo se pide, se declare nula, por ilegal, la Resolución N°61-99 de 23 de septiembre de 1999, también expedida por el Alcalde del Distrito de Renacimiento, mediante la cual se resolvió ratificar la decisión de declarar vencido, y por tanto cancelado, el Contrato de Servicios Profesionales suscrito entre el Licdo. MORALES VASQUEZ, y el Alcalde del Distrito de Renacimiento del período 1994-1999.

Como consecuencia de lo anterior, solicita se condene al Municipio de Renacimiento a pagar al recurrente el monto de los honorarios profesionales no pagados del resto del período

contratado, que comprende desde el 1 de septiembre al 31 de diciembre de 1999, a razón de B/.224.00 por mes.

Solicitamos se denieguen las peticiones formuladas por la parte demandante, ya que, como demostraremos a lo largo de este proceso, no le asiste la razón y carecen sus pretensiones de sustento jurídico.

II. Los hechos y omisiones en que se fundamenta la parte actora, los contestamos de la siguiente forma:

Primero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos. Véase foja 2.

Segundo: Este hecho se contesta del mismo modo que el anterior.

Tercero: Este hecho se contesta como los dos anteriores.

Cuarto: Este hecho no es cierto como lo expone el demandante; por tanto, lo negamos.

Quinto: Este hecho lo respondemos como el precedente.

Sexto: Este hecho es cierto; por tanto lo aceptamos.

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

Octavo: Este hecho lo respondemos en los mismos términos que el séptimo.

III. Respecto de las disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto de la violación, la Procuraduría de la Administración expone lo siguiente:

a. El recurrente considera infringidos, en concepto de violación directa, por omisión, los artículos 1109 y 1110 del Código Civil, que dicen así:

¿Artículo 1109. Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento y desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley.

Se exceptúan los actos y contratos enumerados en el artículo 1131, los cuales no se perfeccionan mientras no consten por escrito, con especificación completa de las condiciones del acto o contrato y determinación precisa de la cosa objeto de él.

Artículo 1110. Ninguno puede contratar a nombre de otro sin estar por éste autorizado o sin que tenga por ley su representación legal.

El contrato celebrado a nombre de otro por quien no tenga su representación legal será nulo, a no ser que lo ratifique la persona a cuyo nombre se otorgue antes de ser revocado por la otra parte contratante¿.

Como concepto de la violación, el apoderado judicial de la empresa demandante argumentó lo que a seguidas se expone:

¿...la actuación del Alcalde de Renacimiento de dar por rescindido, de modo unilateral, un contrato de servicios profesionales suscrito por el recurrente con el Municipio de Renacimiento, en cuya celebración concurrieron todos los requisitos esenciales de validez del mismo, desconoce lo previsto en el artículo 1109, citado, que obliga al ente municipal, como parte contratante, a cumplir íntegramente los términos de la obligación contraída durante todo el período para el cual fue celebrado y a pagar al recurrente por los servicios ofrecidos¿.

¿... la actuación del Alcalde de Renacimiento de dar por rescindido, de modo unilateral, un contrato de servicios profesionales suscritos por el recurrente con el Alcalde del Distrito de Renacimiento, señor Jesús Atencio Ledezma, quien actuó a nombre del Municipio de Renacimiento, desconoció (sic) el tenor de la norma citada que reconoce plena validez jurídica a los contratos celebrados por la persona que tenía la representación del ente municipal en virtud de autorización legal establecida en el artículo 43 de la ley N°106 de 8 de octubre de 1973, que desarrolla el artículo 238 de la Constitución Política...¿

b. También se consideran violados directamente, por omisión, los artículos 45, numeral 3, y 123 de la Ley 106 de 1973:

¿Artículo 45. Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

...

3. Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad;

...¿

¿Artículo 123. El ejercicio financiero municipal se iniciará el 1 de enero y terminará el 31 de diciembre de cada año calendario, salvo que la mayoría del Consejo Municipal, motivadamente establezca otro período en que habrá de regir el presupuesto. Si por alguna causa justificada no se hubiese aprobado un nuevo presupuesto, seguirá rigiendo el presupuesto anterior, hasta que sea aprobado el que corresponda¿.

Conceptos de violación:

¿... la actuación del Alcalde de Renacimiento de dar por rescindido, de modo unilateral, el contrato de servicios profesionales suscrito por el recurrente con el Municipio de Renacimiento, bajo el argumento `que su vigencia terminó al finalizar el período dentro del cual la autoridad que lo nombró tenía facultades de administración del erario municipal y de la cosa pública dentro de la Alcaldía del Distrito de Renacimiento¿, desconoce que esta autoridad, en los términos de la norma en cita, está facultada para `ordenar los gastos de la administración local ajustándose al presupuesto¿ que, como se sabe tiene vigencia anual. De tal manera que, el Alcalde del Distrito de Renacimiento, con el cual el recurrente celebró el contrato de servicios profesionales, estaba facultado para comprometer u ordenar los gastos del Municipio de Renacimiento, con la única condición que estos se ajustarán a su presupuesto anual¿.

¿La disposición en cita ha sido violada por los actos administrativos impugnados en concepto de violación directa por comisión, dado que la actuación del Alcalde de Renacimiento de dar por rescindido, de modo unilateral, un contrato de servicios profesionales suscrito por el recurrente con el Municipio de Renacimiento por el término de un año (del 1 de enero a 31 de diciembre de 1999), declarando que la vigencia de éste `terminó al finalizar el periodo dentro del cual la autoridad que lo nombró tenía facultades de administración del erario municipal¿, es decir, el 1 de agosto de 1999, constituye un desconocimiento absoluto del contenido del artículo 123 transcrito, que permite al administrador municipal comprometer gastos que se ajusten al ejercicio del municipio el cual empieza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año calendario. Además, los actos impugnados introdujeron un término de duración distinto al establecido en el contrato de Servicios Profesionales que nos ocupa, al anticipar su duración bajo la premisa que este tenía vigencia sólo hasta el período para el cual fue electa la autoridad que representaba al Municipio de Renacimiento¿.

c. El artículo 1107 del Código Fiscal, que disponen:

¿Artículo 1107. La Ley de Presupuesto de Rentas y Gastos determinará los ingresos probables y las erogaciones correspondientes al año fiscal de su vigencia¿.

Concepto de violación:

¿La norma transcrita ha sido violada por los actos administrativos impugnados en concepto de violación directa por omisión, dado que la actuación del Alcalde de Renacimiento de dar por rescindido, de modo unilateral, un contrato de servicios profesionales suscrito por el recurrente con el Municipio de Renacimiento, desconoce el carácter anual del Presupuesto de Rentas y

Gastos del Municipio del Distrito de Renacimiento, en el cual se hicieron las reservas correspondientes para cubrir el gasto derivado de los servicios profesionales prestados por el recurrente a la entidad.

La norma fiscal aquí invocada reserva el Presupuesto de Rentas y Gastos la determinación de todas las erogaciones que deba cubrir el ente municipal durante el año fiscal, que como hemos planteado anteriormente, empieza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año fiscal, justamente el mismo período para el cual se celebró el contrato de servicios profesionales del cual derivan los derechos reclamados por el recurrente

...

Consecuentemente, los actos impugnados infringen en concepto de violación directa por omisión, el artículo 1107 del Código Fiscal, en cita, al desconocer un compromiso legalmente contraído por el organismo municipal conforme a las determinaciones del Presupuesto de Rentas y Gastos adoptados por el Consejo Municipal del Distrito de Renacimiento, cuya vigencia se extendía al año fiscal que comenzó el 1 de enero y terminó el 31 de diciembre de 1999".

Defensa de los actos atacados

Por considerar que los conceptos de infracción se encuentran cercanamente relacionados, procederemos a contestarlos de manera conjunta.

Según lo señalan los artículos 37 y 45, numeral 5, de la Ley N°106 de 1973, modificada por la Ley N°52 de 1984, es una atribución del Alcalde del Distrito, designar en calidad de colaboradores o auxiliares permanentes, a los especialistas que se requieran en cada una de las actividades de la Administración Municipal, cuando el Municipio contare con recursos para ello.

Con fundamento en esta norma legal, el Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, puede celebrar contratos de servicios profesionales, mediante los cuales una persona natural, sin existir vínculos, subordinación jurídica o dependencia económica, se obliga a prestar sus servicios por un precio determinado al Municipio.

Ciertamente que, en principio, los contratos obligan al cumplimiento de lo pactado y a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley; no obstante, para el caso de que uno de los obligados no cumpliera lo que le incumbe, la ley otorga al otro la facultad para resolver la obligación.

En ese sentido, el artículo 104, numeral 1, de la Ley N°56 de 1995, en concordancia con el artículo 1009 del Código Civil, establece que como causal de resolución administrativa, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, figura, entre otras, el incumplimiento de las cláusulas pactadas por el contratista.

Como puede verificarse en la copia del contrato de servicios profesionales suscrito entre el demandante y el Alcalde del Distrito de Renacimiento del periodo 1994-1999, el Licdo. JORGE LUIS MORALES se obligó a ofrecer servicios de asesoría legal periódica al Alcalde y a los Representantes de Corregimiento, así como a representar al Municipio de Renacimiento en los procesos en los cuales éste tuviera interés; sin embargo, consta en la copia de la Resolución N°61-99 de 23 de septiembre de 1999, que el Licenciado MORALES violó la garantía del debido proceso en por lo menos uno de los casos cuya tramitación era su responsabilidad, haciendo necesaria la expedición de auto de saneamiento. Véase folios 2 y 4.

Así pues, resulta que el Licdo. MORALES incumplió con las obligaciones pactadas en el contrato, en especial las previstas en las cláusulas primera, segunda y tercera, lo que habilitó a la Administración Municipal para declarar resuelto, como en efecto lo hizo, el convenio celebrado entre ambas partes.

Por otro lado, el Modelo de Contrato por Servicios Profesionales, aprobado por la Resolución N°115 de 3 de julio de 1998, que resuelve aprobar y oficializar para uso de todas las entidades del sector público el documento Guía Básica de Modelos de Contratos para el Uso de las Entidades del Sector Público, expedida por el Ministro de Hacienda y Tesoro, dispone en su cláusula sexta lo siguiente:

¿CLAUSULA SEXTA: El Estado se reserva el derecho de resolver este contrato, en cualquier tiempo sin causa justificada y sin pago de indemnización alguna, previo aviso de ___ días de antelación a EL (LA) CONTRATISTA¿.

Si bien esta cláusula no fue incluida dentro del contrato suscrito entre el demandante y el en ese entonces Alcalde del Distrito de Renacimiento, al tenor de lo dispuesto en la Resolución N°115 de 3 de julio de 1998 del Ministro de Hacienda y Tesoro, la misma era de obligatorio uso por parte del Municipio; el hecho de que el propio demandante haya sido el redactor del convenio, genera muchas preguntas sobre la conveniente omisión de ésta estipulación.

Por último, deseamos destacar que mal puede el demandante pretender se le remunere por servicios no prestados durante los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 1999, período de tiempo en el que ya no existía ningún vínculo ni relación jurídica entre él y el Municipio de Renacimiento y en el que era libre de brindar sus servicios a cualquier otra persona o institución pública o privada.

Por todo lo anterior, consideramos no se han producido las violaciones alegadas, y reiteramos nuestra solicitud a la Honorable Sala, para que deniegue las declaraciones reclamadas por el demandante.

IV. Pruebas.

Aceptamos las documentales presentadas conforme a la Ley.

Aducimos el expediente administrativo de la actuación impugnada, mismo que puede ser solicitado al Alcalde del Distrito de Renacimiento, Provincia de Chiriquí.

V. Derecho.

Negamos el invocado.

De la Señora Magistrada Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración

AMdeF/17/bdec.

Licdo. Víctor L. Benavides P.

Secretario General