

22 de enero de 2002

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción  
(Acumulación)**

**Contestación de  
la Demanda**

Interpuesta por el Licdo. Darío Carrillo en representación de **Amina Bhikú de Daya**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°060-01 de 22 de junio de 2001, dictada por la **Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica**, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

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

En virtud del traslado que nos ha conferido ese Alto Tribunal de Justicia, de la acumulación admitida mediante Resolución fechada 2 de noviembre de 2001, de las demandas Contencioso Administrativas de Plena Jurisdicción interpuestas por el Licdo. Darío Carrillo en representación de Amina Bhikú de Daya y, la incoada por la Licda. Berenice Boderó en representación de Carlos Castillo y Giselle Burillo de Calcagno, procedemos a emitir formal contestación conforme lo dispone el artículo 5, numeral 5, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, en los siguientes términos:

**I. Las peticiones del procurador judicial de la señora Amina Bhikú de Daya, son las siguientes:**

El representante judicial de la señora Bhikú de Daya, ha solicitado a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera, que declaren nula, por ilegal, la Resolución N°060 fechada 22 de junio de 2001, emitida por la

Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica, en la cual se dispuso lo siguiente:

1. Se admite el desistimiento de la propuesta presentada por la señora Amina Bhikú de Daya y se le conmina al pago del 10% de su propuesta, en concepto de indemnización por incumplimiento de compra.
2. Se deja sin efecto la Resolución de Junta Directiva N°003-2001 de 2001, que adjudica el acto público a la señora Amina Bhikú de Daya (Cf. f. 1 a 4)
3. Se deja sin efecto el punto segundo de la parte resolutive, de la Resolución Administrativa N°340-2001 de 30 de mayo de 2001, que adjudica el acto público a los señores Carlos Castillo y Giselle Burillo, por ser la segunda propuesta más alta y conveniente al Estado.
4. Se ordena la venta mediante Acto Público de las seis unidades, las viviendas N°512, 513, 514, 515, 516, 517 y los lotes de terreno donde se encuentran construidas, en forma individualizada.

Asimismo, ha pedido que declaren nula, por ilegal, la Resolución de Junta Directiva N°081-01 fechada 24 de agosto de 2001, la cual confirma en todas sus partes la Resolución N°060-01 de 2001. (Cfr. f. 8 a 14)

Como consecuencia de lo anterior, ha solicitado que ordenen a la Autoridad de la Región Interoceánica, la devolución de las sumas de dinero descontadas a su representada, de la fianza de cumplimiento, cuyo monto asciende a B/.111,200.00.

Este Despacho solicita a los Señores Magistrados que conforman esa Augusta Sala, denieguen todas las peticiones impetradas por el procurador judicial de la demandante; toda vez que, no le asiste la razón en las mismas, tal como lo demostraremos en el transcurso del presente escrito.

**Las peticiones de la apoderada judicial de los señores Carlos Castillo y Giselle Burillo de Calcagno, son las siguientes:**

Los demandantes solicitan a la Honorable Sala Tercera que declaren nula, por ilegal, la Resolución N°060 fechada 22 de junio de 2001, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica.

También han pedido que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°060-01 de 22 de junio de 2001, emitida por la Junta Directiva de la ARI, que revoca los derechos reconocidos a su favor.

De igual forma, los recurrentes han solicitado a ese Alto Tribunal de Justicia que declaren nulos, por ilegales, los actos confirmatorios de la Resolución N°340-2001.

Este Despacho solicita a la Honorable Sala Tercera, que también denieguen todas sus peticiones porque no les asiste la razón; tal como lo demostraremos a lo largo de este negocio.

**II. Los hechos u omisiones en que se fundamentó la acción de la señora Bhikú de Daya, los contestamos así:**

**Primero:** Este hecho es cierto, pues así lo hemos podido verificar del contenido de las fojas 17 a 21 del expediente judicial; por tanto, lo aceptamos.

- Segundo:** Este hecho no nos consta; por tanto, lo negamos.
- Tercero:** Este hecho es cierto, ya que así se deduce del contenido de la Resolución de Junta Directiva N°060-01; por tanto, lo aceptamos.
- Cuarto:** Aceptamos que la demandante presentó el día 30 de mayo de 2001, una fianza por la suma de B/.111,200.00, ya que así lo indica el Considerando de la Resolución de Junta Directiva N°060-01, visible a foja 2 del expediente judicial.
- Quinto:** Aceptamos que la Junta Directiva admitió el desistimiento y le impuso una sanción por incumplimiento de la compra; pues, así se colige de autos.
- Sexto:** Este hecho lo aceptamos; puesto que, así se deduce de autos.
- Séptimo:** Este hecho es cierto, ya que así lo indican las fojas 8 a 14 del expediente judicial; por tanto, lo aceptamos.
- Octavo:** Éste, constituye una alegación de la parte demandante; por tanto, se tiene como eso.
- Noveno:** Este hecho es cierto, pues, así se colige de fojas 22 a 24; por tanto, lo aceptamos.
- Décimo:** Ésta, es una apreciación subjetiva del procurador judicial de la demandante; por tanto, se rechaza.
- Décimo Primero:** Aceptamos que la Resolución N°060-01 también dispuso dejar sin efecto la Resolución de Junta Directiva N°003-2001 fechada 5 de febrero de 2001;

puesto que, así lo hemos podido verificar del contenido de la foja 4, del expediente judicial.

**Décimo Segundo:** Ésta, es una opinión muy personal del representante judicial de la recurrente; por tanto, se rechaza.

**Décimo Tercero:** Éste, lo contestamos igual que el punto décimo segundo.

**Décimo Cuarto:** Aceptamos que la Resolución impugnada dictaminó la venta individual de las viviendas; toda vez que, así lo indica la foja 4 del expediente judicial.

El resto, es una opinión personal del apoderado judicial de la actora; por tanto, se tiene como eso.

**Décimo Quinto:** Aceptamos que la señora Natasha Sucre envió la Nota fechada 5 de abril de 2001, en la cual le informaba a la Autoridad de la Región Interoceánica que tenían un nuevo comprador, en caso de desistimiento por parte de la demandante; pues, así lo indica el Considerando de la Resolución N°060-01, visible a foja 3 del expediente judicial.

El resto, es una alegación de la parte demandante; por tanto, se rechaza.

**Décimo Sexto:** Ésta, es una alegación del procurador judicial de la señora Bhikú de Daya; por tanto, se rechaza.

**Décimo Séptimo:** Ésta, es una apreciación subjetiva de la parte actora; por tanto, se tiene como eso.

Los hechos u omisiones en que se fundamentó la acción de los señores Carlos Castillo y Giselle Burillo de Calcagno, los contestamos así:

**Primero:** Este hecho es cierto, ya que así se desprende su parte Resolutiva; por tanto, lo aceptamos.

**Segundo:** Aceptamos que la Resolución N°340-2001, fue notificada a todas las partes que intervinieron en el acto público; pues, así lo hemos podido verificar del contenido de la foja 66 vuelta.

**Tercero:** Este hecho no nos consta; por tanto, lo negamos.

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

**Quinto:** Éste, constituye una alegación de los demandantes; por tanto, se tiene como eso.

**Sexto:** Éste, lo contestamos igual que el punto quinto.

**Séptimo:** Éste, lo contestamos igual que el punto quinto.

**III. En torno a las disposiciones legales que el procurador judicial de la señora Amina Bhikú de Daya adujo como infringidas y el concepto de su violación, la Procuraduría de la Administración expone lo siguiente:**

**A.** La parte actora estima como infringido el artículo 1087 del Código Judicial, el cual dispone lo siguiente:

**"Artículo 1087:** Toda persona que haya entablado una demanda, promovido un incidente o interpuesto un recurso, puede desistir expresa o tácitamente.

El desistimiento, una vez presentado al juez, es irrevocable.

El demandado puede también desistir de la oposición a la demanda, caso en el cual se hace responsable a tenor de la misma, conforme a derecho.

Todo desistimiento se entiende hecho simplemente y sin condición. Si el desistimiento es condicional, han de aceptarlo todas las partes expresamente por medio de memorial."

**Concepto de la violación:**

"...La norma prevenía que el desistimiento se podía presentar en forma condicional. La adjudicación definitiva había sido impugnada en virtud de los errores en que había incurrido la aseguradora en la emisión de las fianzas de cumplimiento. La nota remitida por AMINA BHIKÚ DE DAYA expresamente refirió que el desistimiento se producía en consideración a esta circunstancia. Al momento de presentar el desistimiento la (sic) nuestra mandante presentó una nueva consignación en efectivo para reemplazar las defectuosas. La resolución no previno el alcance del texto y contradictoriamente admitió el desistimiento y sancionó a la participante haciendo efectiva la nueva fianza." (Cf. f. 34)

Es conveniente indicarle a vuestro Alto Tribunal de Justicia, que la norma invocada como infringida no es aplicable al caso bajo análisis; porque, no estamos frente a acciones de carácter judicial, sino a un acto administrativo de Contratación Pública, que tiene una Ley especial - Ley N°56 de 27 de diciembre de 1995 -, por ende, son aplicables las disposiciones legales que versan sobre esta materia de carácter especial.

El legislador, sabiamente incluyó en este texto normativo lo atinente a los vacíos legales que puedan presentarse en la Ley de Contratación Pública, estableciendo que deberá aplicarse lo dispuesto en el Código Civil y el

Código de Comercio, conforme lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley N°56 de 1995, cuyo tenor literal es el siguiente:

**"Artículo 69: Disposiciones aplicables a los contratos públicos.**

Los contratos públicos que celebren las entidades públicas se regirán por las disposiciones de la presente Ley, y lo que en ella no se disponga, por las disposiciones del Código Civil o del Código de Comercio, compatibles con las finalidades de la contratación pública."

Por consiguiente, somos del criterio que, el procurador judicial de la demandante no utilizó la normativa legal que corresponde aplicar en el presente caso; por tanto, ese Augusto Tribunal de Justicia debe inhibirse de conocer su infracción, dado que si bien, el artículo 1087 contempla lo referente al desistimiento, no podemos obviar que esta figura procesal debe ser invocada solamente cuando se pretende desistir de una demanda, no así en materia administrativa.

**B.** La parte actora ha señalado como infringidos el artículo 11, numeral 2, el párrafo final del artículo 15, el artículo 9, ordinales 2 y 9, de la Ley N°56 de 27 de diciembre de 1995, sobre Contratación Pública, los cuales por encontrarse estrechamente vinculados entre sí en el concepto de la violación, serán analizados en forma conjunta de la siguiente manera:

**"Artículo 11: Derechos y obligaciones del contratista.**

En cumplimiento de los fines de la presente Ley, el contratista tendrá los siguientes derechos y obligaciones:...

**2.** Colaborar con la entidad contratante, en lo necesario, para que

el objeto del contrato se cumpla y éste sea de la mayor calidad. Acatar las órdenes que durante el desarrollo del contrato le sean impartidas y, de manera general, actuar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones que puedan presentarse.”

**Concepto de la violación:**

“... La norma imponía a la participante colaborar con la entidad contratante, en lo necesario, para que el objeto del contrato se cumpliera y éste sea de la mayor calidad. Las fianzas de cumplimiento fueron emitidas por la aseguradora con error en los montos garantizados. El hecho fue acusado mediante recurso de reconsideración, por otro de los participantes. AMINA BHIKÚ DE DAYA consignó nueva fianza y remitió nota a la Administración liberándola de responsabilidad en el caso de considerar que la equivocación podría afectar los intereses del Estado. La Junta Directiva pudo inadmitir el desistimiento y ordenar honrar la oferta o admitir el desistimiento y devolver las fianzas consignadas por los postores. No obstante, el pronunciamiento objetado incongruentemente decidió admitir el desistimiento y penalizar al adjudicatario.” (Cf. f. 35)

- o - o -

**“Artículo 15: Principios en actuaciones contractuales de las entidades públicas.**

...

Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía y responsabilidad, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, les serán aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales

del derecho y los particulares del derecho administrativo."

**Concepto de la violación:**

"...La norma obligaba que las actuaciones de quienes intervinieran en la contratación pública se debían desarrollar con fundamento en los principios de transparencia, economía y responsabilidad, principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo. Existían errores en las fianzas consignadas, lo cual fue reclamado por otro de los participantes. La nueva consignación de fianza y admisión del desistimiento permitían a la Administración liberarse del compromiso con la adjudicataria, si consideraba que le asistía razón al impugnante, sin que ello pudiera determinar reclamo alguno. El rechazo hubiere obligado a la recurrente a honrar la garantía y suscribir el contrato. La Administración omitió la aplicación del artículo 15 antes referido. El pronunciamiento recurrido contradictoriamente dispuso admitir el desistimiento y penalizar a la adjudicataria." (Cf. f. 35 y 36)

- o - o -

**"Artículo 9: Derechos y Obligaciones de las entidades estatales contratantes.**

Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, serán obligaciones de las entidades contratantes:

...

2. Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato. Igual exigencia podrá formular al garante de la obligación.

...

9. Adelantar las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en el desarrollo o con ocasión del contrato celebrado. Igualmente, tienen competencia y personería jurídica para promover las acciones y ser parte en procesos relacionados con el cumplimiento,

interpretación, ejecución o terminación del contrato...”

En cuanto a la infracción del ordinal 2, del artículo 9 de la Ley N°56 de 1995, el apoderado judicial de la demandante argumentó como concepto de la violación lo que a continuación se copia:

“...La Administración sólo podía realizar la fianza consignada, una vez hubiere exigido al garante la ejecución idónea y oportuna del contrato.

El 30 de mayo de 2001 AMINA BHIKÚ DE DAYA reemplazó las fianzas defectuosas con el cheque certificado 11254. En esa misma fecha, manifestó a la Administración que en el evento de considerar procedente la impugnación, desistía de la oferta presentada.

La Administración, no exigió el cumplimiento de la oferta, limitándose a hacer efectiva la fianza consignada, sin prevenir la contradicción en que incurría y afectando injustificadamente los derechos que había adquirido AMINA BHIKÚ DE DAYA.” (Cf. f. 37 y 38)

En torno a la violación del artículo 9, ordinal 9, de la Ley de Contratación Pública el representante judicial de la actora conceptuó lo siguiente:

“... El 30 de mayo del 2001 AMINA BHIKÚ DE DAYA manifestó que desistía de la oferta presentada en consideración de los errores incurridos en la fianza de cumplimiento, consignando en esa misma fecha una nueva fianza, mediante el cheque certificado 11254 del Citibank, para responder en la eventualidad que el desistimiento fuere rechazado por la Administración y se dispusiera la celebración del contrato. No obstante y sin dar cumplimiento a trámite alguno, la decisión objetada determinó contradictoriamente admitir el desistimiento y hacer efectiva la fianza del diez por ciento (10%) de su propuesta, equivalente a CIENTO ONCE

MIL DOSCIENTOS BALBOAS (B/.111,200.00),  
consignada en el mismo momento en que  
se presentó el desistimiento, como  
indemnización por supuesto  
incumplimiento a favor del Estado.”  
(Cf. f. 37)

Discrepamos del criterio esgrimido por el apoderado judicial de la señora Bhikú de Daya; toda vez que, de las piezas procesales aportadas al caso bajo estudio se desprende claramente que ésta presentó una Nota fechada 30 de mayo de 2001, visible a foja 98, en la cual desistía formalmente de su oferta y renunciaba a la adjudicación efectuada mediante Resolución N°003-2001, para la compra de las viviendas N°512, 513, 514, 515, 516, 517 y los lotes de terreno donde se encuentran construidas; supuestamente porque uno de los proponentes, que no resultó favorecido con el acto público, impugnó la aludida Resolución N°003-2001 dado que existían supuestos errores en la suma establecida.

Por otra parte, observamos que la demandante presentó ese mismo día -30 de mayo de 2001- un cheque de Administración del Citibank N°11254, girado a favor de la Autoridad de la Región Interoceánica, que en adelante denominaremos A.R.I., por la suma de B/.111,200.00, lo cual representaba el 10% de su propuesta, en concepto de indemnización por incumplimiento.

No obstante, apreciamos que previo a la presentación de la Nota de desistimiento de la propuesta emitida por la señora Bhikú de Daya, la A.R.I. mediante Resolución de Junta Directiva N°003-2001 fechada 5 de febrero de 2001, le había adjudicado la Licitación Pública N°20-A.R.I.-2000, “Primera

Convocatoria, para otorgar mediante venta, en bloque, los bienes identificados como viviendas N°512, 513, 514, 515, 516, 517 y los lotes de terreno donde se encuentran construidos, ubicados en Clayton, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá y se autoriza al Administrador General a suscribir el contrato de compraventa correspondiente.”

Por lo anterior, consideramos que al haber desistido la señora Amina Bhikú de Daya de su propuesta para la compra de esas viviendas con sus respectivos lotes, ocasionó un perjuicio a la A.R.I. durante el acto de Licitación Pública N°20-ARI-2000; puesto que, se comprometió formalmente ante esa entidad gubernamental a su adquisición.

Es importante destacar que el artículo 1221 del Código Civil, dispuso respecto a la promesa de compra o venta lo siguiente:

**“Artículo 1221: La promesa de vender o comprar, habiendo conformidad en la cosa, en el precio y en el plazo o condición que fije la época en que ha de celebrarse el contrato, dará derecho a la persona a quien se le ha hecho la promesa, para reclamar al promitente el cumplimiento de la promesa, que deberá constar por escrito cuando se trate de bienes inmuebles o derechos hereditarios.”**

Siempre que no pueda cumplirse la promesa de compra y venta, regirá para vendedor y comprador, según los casos, lo dispuesto acerca de las obligaciones y contratos de este Libro.

La promesa de vender un inmueble, hecha por escritura pública e inscrita en el Registro de la Propiedad, constituye una limitación del dominio en virtud de la cual el promitente no

podrá enajenar el inmueble mientras no sea cancelada la inscripción de la promesa, ni gravarlo sin el consentimiento del presunto comprador.

La promesa de venta no podrá estipularse por un tiempo mayor de cuatro años." (La subraya y resaltado es nuestro)

En virtud de lo expuesto, somos del criterio que, la sanción impuesta a la demandante se ajustó a derecho; dado que si bien, la ARI no había emitido todavía el correspondiente Contrato a favor de la señora Amina Bhikú de Daya, no podemos obviar que se dio una promesa de compra de las viviendas y los lotes de terreno, por ende, al infringir lo estatuido en el artículo 1221 del Código Civil, le es aplicable lo dispuesto en el párrafo final del artículo 48 de la Ley de Contratación Pública que reza de la siguiente manera:

**"Artículo 48: Facultad de la entidad licitante.**

...

A su vez, la entidad licitante podrá ejecutar la fianza de propuesta, de darse incumplimiento por parte del adjudicatario." (La subraya es nuestra)

Por consiguiente, opinamos que, la A.R.I. se ajustó a derecho cuando hizo efectiva la fianza de cumplimiento, presentada por la demandante con su oferta; puesto que, al celebrarse el acto público N°20-ARI-2000 la demandante fue favorecida con su oferta, lo que nos evidencia que la entidad licitante había revisado los documentos aportados con la propuesta de la señora Amina Bhikú de Daya, entre ellos la

fianza de cumplimiento, validando las sumas plasmadas en las aludidas fianzas.

De manera que, es inapropiado que al momento de la adjudicación la actora haya retirado su propuesta, alegando una supuesta equivocación en la cuantía de las fianzas de cumplimiento, cuando previamente éstas habían sido revisadas y aprobadas por la entidad licitante.

En torno a la decisión de la A.R.I. de vender las casas, objeto de la Licitación Pública N°20-A.R.I.-2000, en forma individual, no en bloque como se estipuló en el Pliego de Cargos, consideramos que al darse la deserción de la propuesta formulada por la señora Amina Bhikú de Daya, podía evaluar nuevamente las ofertas presentadas por los demás proponentes, en busca de obtener el mayor beneficio económico para el Estado, conforme lo estatuye el artículo 48 de la Ley 56 de 1995, dado que la aceptación de la deserción de la recurrente invalidaba toda la actuación pública.

En efecto, luego de aprovechar que la empresa de Bienes Raíces Inversiones Natasha, mediante Nota de 5 de abril de 2001, (fecha en que aún no se había dado el desistimiento de la señora Bhikú de Daya), le propuso a la señora Bhikú de Daya que tenía un nuevo ofertante y que éste se comprometía a firmar en conjunto el Contrato de Cesión de Derechos, en caso de desistimiento, la A.R.I. reevaluó su decisión de vender las viviendas y lotes en bloque cuando se le presentó copia de la misma; ya que, la propuesta de esta empresa les demostraba que podían obtener un mayor beneficio para el Estado vendiéndolas en forma individual.

Por lo tanto, estimamos que, la decisión de la A.R.I. de vender en forma individual cada una de las viviendas, se ajustó a lo dispuesto en la Ley de Contratación Pública; pues, el acto de deserción anuló toda la actuación realizada durante el acto de Licitación Pública N°20-A.R.I.-2000.

C. En cuanto a la violación de los artículos 16, ordinal 2, artículo 3, ordinal 2, artículo 114, artículo 9, ordinal 1, y el artículo 10 de la Ley N°56 de 1995, señalados como infringidos por el representante judicial de la demandante en su libelo de demanda, visibles de fojas 37 a 42; esta Procuraduría estima que no han sido infringidos, por las razones que hemos explicado en párrafos anteriores.

**Respecto a las disposiciones legales que la representante judicial de los señores Carlos Castillo y Giselle Burillo aduce como infringidas y el concepto de la violación, la Procuraduría de la Administración señala lo siguiente:**

A. Los demandantes han señalado como infringidos el artículo 68, artículo 16, ordinal 2, artículo 59, artículo 60 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, los cuales por estar estrechamente vinculados entre sí en el concepto de la violación, los analizaremos en forma conjunta de la siguiente manera:

**"Artículo 68. La firma del contrato.**

Una vez ejecutoriada la resolución de adjudicación definitiva por vía gubernativa y constituida la fianza definitiva, el ministro o representante legal de la entidad licitante, procederá a formalizar el contrato de acuerdo con el modelo incluido en el

pliego de cargos y las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes.

Salvo disposición legal contraria, todo contrato cuya cuantía exceda de doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00), sin sobrepasar de dos millones de balboas (B/.2,000.000.00), deberá constar con el concepto favorable del CONSEJO ECONÓMICO NACIONAL. Aquellos cuya cuantía exceda de dos millones de balboas (B/.2,000.000.00) deberán contar con el concepto favorable del Consejo de Gabinete."

**Concepto de la violación:**

"... Mediante resolución administrativa 340-2001 del 30 de mayo del 2001, el Administrador General de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), adjudicó definitivamente a CARLOS SANTIAGO CASTILLO MURGAS y GISELLE de LOURDES BURILLO DE CALCAGNO la Licitación Pública 20-A.R.I.-2000, Primera Convocatoria. La fianza del contrato fue consignada el 31 de mayo de 2001, conforme recibo 3412 de esa fecha por SETENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS TRES BALBOAS CON OCHENTA CENTAVOS (B/.78,903.80). La norma obligaba que una vez ejecutoriada la resolución 340-2001 y constituida la fianza definitiva, el representante legal de la entidad licitante debía formalizar el contrato, de acuerdo con el modelo incluido en el pliego de cargos y las disposiciones legales y reglamentarias. El contrato no pudo ser suscrito, en virtud que mediante la decisión impugnada, la Junta Directiva, actuando de oficio, invalidó el Acto Público." (Cf. f. 73)

- o - o -

**"Artículo 16: Principio de Transparencia.**

En cumplimiento de este principio, se observarán las siguientes reglas:

1. ...

2. En los procesos de selección de contratistas, los proponentes tendrán

oportunidad de conocer los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones, o controvertirlas cuando ello legalmente proceda."

**Concepto de la Violación:**

"... La norma prevenía que los proponentes tendrían oportunidad de conocer los conceptos y decisiones que adoptara la Administración con motivo de la Licitación Pública, para lo cual debían establecerse etapas que permitieran el conocimiento de las mismas y la posibilidad de observaciones o los recursos legales. Mediante resolución administrativa 340-2001 del 30 de mayo de 2001, el Administrador General de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), adjudicó definitivamente a CARLOS SANTIAGO CASTILLO MURGAS y GISELLE de LOURDES BURILLO DE CALCAGNO la Licitación Pública 20-A.R.I.-2000, Primera Convocatoria. La fianza del contrato fue consignada el 31 de mayo del 2001, la Junta Directiva, oficiosamente invalidó el acto, en transgresión directa por omisión del ordinal 2 del artículo 16 de la Ley 56 antes citado." (Cf. f. 74)

- o - o -

**"Artículo 59: Causales de nulidad.**

En los procedimientos administrativos de selección de contratista, solamente se podrán anular los actos por las causales de nulidad taxativamente determinadas por esta Ley. La nulidad de los actos es separable de la nulidad del contrato."

**Concepto de la violación:**

"... La resolución administrativa 340-2001 del 30 de mayo del 2001, del Administrador General de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), reconoció a CARLOS SANTIAGO CASTILLO MURGAS y GISELLE de LOURDES BURILLO DE

CALCAGNO como adjudicatarios definitivos de la Licitación Pública 20-A.R.I.-2000, Primera Convocatoria. La resolución 340-2001 fue notificada a todas las partes y quedó en firme, sin admitir recurso alguno por la vía ordinaria administrativa de impugnación. La decisión recurrida invalidó el artículo segundo de la Resolución Administrativa No. 340-2001. La anulación no se sustentó en ningún vicio. Los procedimientos administrativos de selección de contratista solamente podían ser anulados por causales de nulidad taxativamente determinadas en la Ley." (Cf. f. 75)

- o - o -

**"Artículo 60: Causales de nulidad absoluta.**

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."

**Concepto de la violación:**

"... La decisión recurrida invalidó oficiosamente la adjudicación definitiva dictada por el Administrador de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), mediante resolución 340-2001 del 30 de mayo del 2001. La norma sólo prevenía la nulidad absoluta de aquellos actos cuyo contenido fuere imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que careciera de competencia para adjudicar la licitación, o los que se hubieren celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido." (Cf. f. 75)

No compartimos el criterio esbozado por la apoderada judicial de los demandantes, toda vez que los documentos aportados como prueba nos permiten corroborar que el Acto Público N°20-A.R.I.-2000, no se había perfeccionado cuando se emitió la Resolución N°060-01 de 22 de junio de 2001.

En efecto, apreciamos que la ARI adjudicó el acto de Licitación Pública N°20-A.R.I.-2000, Primera Convocatoria, a la señora Amina Bhikú de Daya, a través de la Resolución de Junta Directiva N°003-2001 fechada 5 de febrero de 2001. Ésta, fue debidamente notificada a todos sus participantes. (Cf. f. 17 a 21)

El día 23 de abril de 2001, los señores Carlos Castillo y Giselle Burillo de Calcagno presentaron Recurso de Reconsideración contra la Resolución N°003-2001, que adjudicaba la Licitación Pública N°20-A.R.I.-2000 a la señora Amina Bhikú de Daya, porque a su juicio, las fianzas de propuesta N°40.02.811-18, 40.02.811-19, 40.02.811-20, 40.02.811-21 y 40.02.811-22 en su conjunto no llegaban a representar el 10% del valor total de su propuesta, que fue por la suma de B/.1,111,999.99, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto N°33 de 3 de mayo de 1985.

Como consecuencia de esta alzada, la A.R.I. emitió la Resolución de Junta Directiva N°056 de 24 de mayo de 2001, la cual rechazaba por extemporánea la solicitud de reconsideración de los señores Castillo y Burillo de Calcagno y mantenía en todas sus partes la Resolución de Junta Directiva N°003-2001. (Cf. f. 96 y 97)

Inversiones Natasha, S.A. emitió la Nota fechada 5 de abril de 2001, dirigida a la señora Amina Bhikú de Daya en la que se le solicitó se notificara personalmente del contenido de la Resolución N°003-2001 que le adjudicaba las viviendas N°512, 513, 514, 515, 516 en Clayton, manifestándole a su vez que esta empresa contaba con un cliente dispuesto a firmar en conjunto el Contrato de Cesión de Derechos, por la suma de B/.1,111,999.99. Es importante destacar que, una Copia de este documento fue remitido a la A.R.I. (Cf. f. 99 y 100)

Como consecuencia de lo anterior, la señora Amina Bhikú de Daya se notificó personalmente del contenido de la Resolución N°003-2001, el día 18 de abril de 2001; ya que, así lo hemos podido verificar del sello de notificación visible a foja 21, del expediente judicial.

El día 30 de mayo de 2001, la señora Amina Bhikú de Daya hace entrega al Administrador de la Región Interoceánica de una Nota en la cual desiste de su propuesta y renuncia a la adjudicación efectuada mediante Resolución N°003-2001, la cual se encuentra legible a foja 98 del expediente judicial.

Sin embargo, ese mismo día hace entrega de un cheque de Administración del Citibank N°11254 de 30 de mayo de 2001, girado a favor de la A.R.I., por la suma de B/.111,200.00 que representa el 10% de su propuesta en concepto de indemnización por incumplimiento.

Como consecuencia de lo anterior, la Junta Directiva de la A.R.I. emite la Resolución Administrativa N°340-2001 fechada 30 de mayo de 2001, mediante la cual se procesa el desistimiento de la señora Bhikú de Daya y se ordena hacer

efectiva la fianza por la suma de B/.111,200.00, por incumplimiento de compra.

Además, la Junta Directiva de esa entidad pública ordenó la adjudicación del Acto Público N°20-A.R.I.-2000 a los señores Carlos Castillo y Giselle Burillo de Calcagno, por ser la segunda propuesta más alta y conveniente para el Estado. Ésta, fue debidamente notificada a las partes, ya que así lo comprobamos de los sellos de notificación legibles a foja 25 vuelta, del expediente judicial.

No obstante, la Junta Directiva de la A.R.I., dictó la Resolución N°060-01 fechada 22 de junio de 2001, por medio del cual se Resolvió lo siguiente:

- Se admitió el desistimiento a la señora Amina Bhikú de Daya y se hizo efectiva la fianza de cumplimiento, en concepto de indemnización por incumplimiento de compra.
- Se deja sin efecto la Resolución de Junta Directiva N°003-2001 fechada 5 de febrero de 2001, que adjudica el Acto Público N°20-A.R.I.-2000 a la señora Bhikú de Daya.
- Se deja sin efecto el artículo segundo de la Resolución Administrativa N°340-2001 de 30 de mayo de 2001, que adjudica el Acto Público N°20-A.R.I.-2000 a los señores Carlos Castillo y Giselle Burillo de Calcagno, por ser la segunda mejor oferta.
- Ordenar la venta mediante Acto Público de las seis unidades, las viviendas N°512, 513, 514, 515, 516, 517 y los lotes de terreno donde se encuentran construidas, ubicadas en Clayton, corregimiento de Ancón distrito y Provincia de Panamá; en forma individualizada.

Contra esta Resolución los afectados interpusieron Recurso de Reconsideración, oportunamente, por lo que la Junta Directiva de la A.R.I. emitió la Resolución N°081-01 fechada 24 de agosto de 2001, que confirmaba en todas sus partes la decisión adoptada en la Resolución N°060-01.

Lo expuesto, nos conduce a aseverar que la Resolución N°340-2001 que adjudicaba el Acto Público N°20-A.R.I.-2001 a los señores Carlos Castillo y Giselle Burillo de Calcango no se encontraba perfeccionado; toda vez que, aún no se había celebrado el Contrato de Cesión de Derechos, por ende, no se habían dado las autorizaciones o aprobaciones requeridas, conforme lo establece el artículo 53 del Decreto Ejecutivo N°18 de 1996, cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo 53:** La adjudicación no se considerará perfeccionada hasta que haya obtenido las autorizaciones o aprobaciones requeridas." (La subraya es nuestra)

Sobre el particular, la Honorable Sala Tercera se ha pronunciado en Sentencia fechada 27 de enero de 2000, en los siguientes términos:

"La Sala ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre negocios jurídicos similares al ahora planteado por Importadora D.M.D., S.A., en los que mientras que no se cumplan los requisitos legales que concluyan el proceso precontractual entre éstas las aprobaciones o autorizaciones de los entes u organismos públicos exigidos por la Ley, no puede reputarse perfeccionada la fase de convocatoria del acto público que se trate, a pesar de mediar el acto de adjudicación definitiva, aunque contra éste no se haya interpuesto dentro del término establecido las impugnaciones previstas por la Ley o el reglamento respectivo.

Las normas jurídicas vigentes sobre contratación pública y aquellas complementarias sobre la misma materia son expresas al exigir para cierto tipo de contratos especialmente por los montos económicos o dinerarios involucrados, la aprobación o autorización de organismos como el Consejo de Gabinete y el Consejo Económico Nacional.

Al respecto, el Decreto Ley N°7 de 2 de junio de 1997, derogó, según su artículo 16 los Decretos Ejecutivos N°75 de 30 de mayo de 1990, y 32 de 10 de marzo de 1995, y además modificó los artículos 58, 68, 99, 100 y 102 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, sobre contratación con el Estado. A pesar de estar derogado el Decreto Ejecutivo 32 de 1995, es norma reglamentaria aplicable al presente caso, por ser la vigente al tiempo de celebrarse el acto público y de emitirse el concepto no favorable del CENA (a foja 38), disposición legal que establece en atención al monto de la contratación el requisito para que el probable contrato con la adjudicataria recibiese previamente el concepto favorable del CENA... (la subraya es de la Corte)

En el presente asunto, al ser la convocatoria a la Licitación Pública 35-96, un acto público cuyo monto era inferior a quinientos mil balboas, requería del concepto favorable del CENA, tal como lo prescribe la norma ut supra de 1995, cuyo efecto estima la Sala es perfeccionar el acto de adjudicación definitivo; mientras ello no ocurra no puede hablarse de ejecutoriedad del acto administrativo, propio de la etapa precontractual con el cual prácticamente culmina esta última, no sin antes recibir la autorización o aprobación del organismo público 'asesor financiero' que por la cuantía debía ser el CENA; vale decir que equivalente papel debe cumplir el Consejo de Gabinete, ope legis, ante cuantía dineraria claramente consagradas en las normas jurídicas

copiadas, salvo disposición con rango de Ley en contrario.

**Antes de la intervención de los organismos de asesoría financiera señalados, no es posible entender que jurídicamente existe ejecutoriedad del acto porque no se han cumplido todas las etapas propias para su formación; tampoco existe su ejecutoriedad, que implicaría el obligatorio cumplimiento del acto, en este caso de adjudicación definitiva;** de lo que se desprende que si se emite concepto no favorable a la prosecución del trámite contractual entre el Estado y el licitante, como ha ocurrido en el presente caso, **el adjudicatario no puede alegar derechos a la formalización del contrato, ya que la adjudicación no se entiende ejecutoriada sin el correspondiente trámite de aprobación o autorización, y tampoco puede exigir compensación dineraria por los gastos incurridos en el proceso licitatorio.**" (El resaltado es nuestro)

Por consiguiente, aseverar que la Resolución N°060-2001, ha infringido los artículos 68, 59 y 60 de la Ley de Contratación Pública, carece de sustento jurídico; puesto que, si bien, se le adjudicó la Licitación Pública a los demandantes por ser la segunda mejor oferta, no podemos obviar que todavía la A.R.I. no había expedido el correspondiente Contrato el cual debía contener las autorizaciones o aprobaciones de las autoridades correspondientes, para que ese acto público se perfeccionara; de suerte que, al no existir tal aprobación, a nuestro juicio, no es viable señalar que se infringieron estas disposiciones legales.

En cuanto a la violación de los artículos 61, 4, y el párrafo final del artículo 56 de la Ley de Contratación

Pública, indicados como infringidos por la apoderada judicial de los demandantes en su libelo de demanda, este Despacho estima que no han sido infringidos, por las razones que hemos expuesto en párrafos anteriores.

Por las consideraciones expuestas, reiteramos respetuosamente a los Señores Magistrados nuestra solicitud, para que denieguen todas las peticiones incoadas por los señores Amina Bhikú de Daya, Carlos Castillo y Giselle Burillo de Calcango, en sus libelos de demandas acumuladas por ese Alto Tribunal de Justicia; toda vez que, no les asiste la razón en las mismas, tal como lo hemos demostrado en el transcurso del presente escrito.

**Pruebas:** Aceptamos, solamente, los documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Aducimos los expedientes administrativos alusivos a la Licitación Pública N°20-A.R.I.-2001, Primera Convocatoria, los cuales reposan en los archivos de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.).

**Derecho:** Negamos los invocados, por los demandantes.

**Señor Magistrado Presidente,**

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

AMdeF/11/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General