

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1180

Panamá, 1 de diciembre de 2015

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción

La firma forense BC&D Abogados, actuando en nombre y representación de la sociedad **Riva Sociedad Anónima Inmobiliaria, Industrial, Comercial, Financiera y Agropecuaria (S.A.I.I.C.F.A.)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 013-2015 de 9 de febrero de 2015, emitida por el **Municipio de Panamá**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda

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

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera:**

**Primero:** No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

**Segundo:** No consta; por tanto, se niega.

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 74-75 y 76 del expediente judicial).

**Cuarto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es cierto como se expone; por tanto se niega.

**Sexto:** No es cierto como expresa; por tanto, se niega.

**Séptimo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f. 90 del expediente judicial).

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega,

**Décimo Cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 98-101 del expediente judicial).

**Décimo Quinto:** No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

**Décimo Sexto:** No es cierto como se expresa; por tanto, se niega.

**Décimo Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Vigésimo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 48-56 del expediente judicial).

**Vigésimo Primero:** Es cierto; por tanto, se acepta.

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

La apoderada judicial de la sociedad demandante estima que la Resolución 013-2015 de 9 de febrero de 2015, expedida por el Municipio de Panamá, infringe los artículos 13 (numerales 5 y 6), 19 (numerales 4, 5 y 14), 81, 115, 116 y 132 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada sistemáticamente por el Texto Único de 27 de junio de 2011, los que, respectivamente guardan relación con las obligaciones de las entidades contratantes; la aplicación del principio de economía en el procedimiento de selección de contratista; el derecho de la contratista a solicitar una prórroga del contrato por atrasos no imputables a ella o cuando ocurran situaciones de fuerza mayor o casos fortuitos; la terminación del contrato por el incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, lo que se hará efectivo a través de la emisión de una resolución administrativa debidamente motivada; el procedimiento de resolución administrativa y la inhabilitación de los contratistas traerá como consecuencia la prohibición de participar en cualquier procedimiento de selección de contratistas, ni celebrar contratos con el Estado mientras dure dicha inhabilitación; así como los principios aplicables a ese procedimiento administrativo (Cfr. fojas 10-23 del expediente judicial).

## **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la institución demandada.**

Según consta en autos, el 21 de junio de 2013, el Municipio de Panamá llevó a cabo el acto público de selección de contratista, bajo la modalidad de Licitación Abreviada por Mejor Valor 2013-

5-76-0-08-AV-004980, para “El Estudio, Diseño, Planos, Construcción, Equipamiento, Mantenimiento, Operación y Financiamiento de un (1) área de Estacionamientos Subterráneos ubicados en el Distrito de Panamá, por un período de veinte (20) años consecutivos, bajo la modalidad llave en mano, renglón No.1: Parque Urracá”; del cual resultó favorecida la empresa **Riva Sociedad Anónima Inmobiliaria Industrial Comercial Financiera y Agropecuaria (S.A.I.I.C.F.A.)**, por lo que esa entidad municipal suscribió el respectivo Contrato de Concesión Administrativa 1841-2013, por la suma de Cinco Millones Seiscientos Treinta y Ocho Mil Cuatrocientos Nueve Balboas con cincuenta y nueve centésimos (B/.5,638,409.59), el cual fue refrendado el 8 de abril de 2014, por la Contraloría General de la República (Cfr. fojas 152-153 del expediente judicial).

Consta igualmente en el informe de conducta, que la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá, emitió a la contratista la orden de proceder a partir el 15 de abril de 2014, con una duración de diecisiete (17) meses, lo que dio inicio a la ejecución del contrato de concesión administrativa antes descrito, la cual debía llevarse a cabo de la siguiente manera:

“Período de obtención de permisos con una duración de dos (2) meses.  
Construcción de doce (12) meses.  
Culminada la etapa de construcción se iniciará la Fase de Equipamiento y Operación de la Concesión Administrativa la cual tendrá un plazo de veinte (20) años continuos a partir de la orden de proceder.” (Cfr. f. 153 del expediente judicial).

También consta en el citado informe de conducta, que el Municipio de Panamá expidió la Nota 946-DS-2014 de 30 de diciembre de 2014, publicada en el Sistema PanamáCompra el 31 de ese mismo mes y año, a través de la cual le comunicó a la contratista su intención de resolver administrativamente el Contrato 1841-2013. Sin embargo, la sociedad **Riva Sociedad Anónima Inmobiliaria Industrial Comercial Financiera y Agropecuaria (S.A.I.I.C.F.A.)**, no hizo valer su derecho a réplica; por lo que la entidad municipal, mediante la Resolución 007-2015 de 19 de enero de 2015, procedió a dar por terminado dicho contrato, por incumplimiento de la contratista (Cfr. fs. 153-154 del expediente judicial).

En ese sentido, es necesario destacar que el 3 de febrero de 2015, la Subdirección de Compras del Municipio de Panamá, por error publicó la resolución que resolvió administrativamente

el contrato en un formato equivocado, de ahí que el documento carecía de la firma del Alcalde Municipal; por tal razón, con fundamento en la facultad saneadora que el numeral 14 del artículo 19 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 confiere a las entidades licitantes, para que corrijan de oficio o a petición de parte cualquier error u omisión en el trámite, siempre que no se haya interpuesto ningún recurso que agote la vía gubernativa, la contratante expidió la Resolución 013-2015 de 9 de febrero de 2015, por medio de la cual deja sin efecto la Resolución 007-2015 y, a la vez, resuelve administrativamente el Contrato 1841-13 e inhabilita a la contratista, **Riva Sociedad Anónima Inmobiliaria Industrial Comercial Financiera y Agropecuaria (S.A.I.I.C.F.A.)**, por un término de tres (3) meses, para participar en los actos de selección de contratista y celebrar contratos con el Estado. Este acto fue publicado el 11 de febrero de 2015, en el Sistema PanamáCompra (Cfr. f. 154 del expediente judicial).

Debido a su inconformidad con esa decisión, la afectada interpuso un recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el cual resolvió la alzada por medio de la Resolución número 123-2015-Decisión/TAdeCP de 29 de junio de 2015, en la que se dispuso confirmar la medida adoptada por la entidad contratante, con lo cual quedó agotada la vía gubernativa; por lo que la actora ha acudido a la Sala Tercera para interponer la demanda de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención (Cfr. fs. 2-26 y 48-56 del expediente judicial).

La apoderada judicial de la recurrente manifiesta fundamentalmente, en sustento de su pretensión, que al expedir la Resolución 013-2015 de 9 de febrero de 2015, acusada de ilegal, el Municipio de Panamá incumplió con sus obligaciones contractuales; ya que no respondió las numerosas solicitudes escritas, consultas, aclaraciones y/o informes ni las reiteraciones que le hizo oportunamente, lo que le impidió contar con información importante para que pudiera ejecutar, en los plazos establecidos en el contrato (Cfr. fs. 10-11 del expediente judicial).

Agrega la actora, que el contrato no indica el procedimiento para su resolución administrativa por lo que la entidad municipal debió seguir el trámite que establece la Ley de Contrataciones Públicas; es decir, que debió adelantar las diligencias de investigación y ordenar la realización de las actuaciones que condujeran al esclarecimiento de los hechos que pudiesen

comprobar o acreditar la causal correspondiente. Además, señala que la entidad contratante podía otorgarle un plazo a la concesionaria para que corrigiera o subsanara las supuestas irregularidades; puesto que, a su juicio, la cláusula vigésima del contrato no menciona en forma alguna que la no entrega de la Fianza de Cumplimiento de Inversión pueda causar la resolución administrativa del contrato, situación que sí podía ocurrir en el evento que la contratista no hubiese entregado la Fianza de Cumplimiento, lo cual fue cumplido a cabalidad por la recurrente (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Dado que se encuentran relacionadas, este Despacho procede a analizar de manera conjunta las alegadas infracciones de los artículos 13 (numerales 5 y 6), 19 (numerales 4, 5 y 14), 81, 115, 116 y 132 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, advirtiendo que, conforme quedará demostrado, no le asiste la razón a la demandante.

Este Despacho se opone a los planteamientos expuestos por la apoderada judicial de la actora en torno a la supuesta ilegalidad de la Resolución 013-2015 de 9 de febrero de 2015, por medio de la cual el Municipio de Panamá resolvió administrativamente el Contrato de Concesión Administrativa 1841-2013, para “El Estudio, Diseño, Planos, Construcción, Equipamiento, Mantenimiento, Operación y Financiamiento de un (1) área de Estacionamientos Subterráneos ubicados en el Distrito de Panamá, por un período de veinte (20) años consecutivos, bajo la modalidad llave en mano, renglón No.1: Parque Urracá”; ya que de acuerdo con lo que consta en autos, la actora no cumplió lo pactado en el contrato, tal como se colige del contenido de la propia resolución acusada de ilegal y su acto confirmatorio, materializado en la Resolución 123/2015- Decisión/TAdCP de 29 de junio de 2015, expedida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en los que se indica que la sociedad **Riva Sociedad Anónima Inmobiliaria Industrial Comercial Financiera y Agropecuaria (S.A.I.I.C.F.A.)**, como parte de sus obligaciones contractuales, debía hacer entrega de una Fianza de Cumplimiento de Inversión, conforme lo estipulado en la Cláusula Décimo Quinta del referido contrato, que dispone lo siguiente:

**“Décima Quinta:** (Monto de la Inversión)  
EL CONCESIONARIO se compromete a invertir un monto de Cinco Millones Seiscientos Treinta y Ocho Mil Cuatrocientos Cuatro Balboas con 59/100 (B/5,638,404.59), el cual se

garantizará con una FIANZA DE CUMPLIMIENTO DE INVERSIÓN, a favor del Municipio de Panamá/Contraloría General de la República, por la suma de Doscientos Ochenta y Un Mil Novecientos Veinte Balboas con 23/100 (B/.281,920.23), lo equivalente al 5% del monto de la inversión, tal como lo establece el decreto número 317-LEG de 12 de diciembre de 2006, de la Contraloría General de la República y deberá mantener una vigencia hasta que se haya realizado y aceptado la inversión estipulada, la misma debe ser presentada a más tardar ciento cincuenta (150) días contados a partir de la Orden de Proceder.” (Cfr. f. 55 del expediente judicial).

En efecto, advertimos que la demandante no cumplió con lo estipulado en dicha cláusula, puesto que consta en autos que la Dirección de Planificación Urbana del Municipio de Panamá al emitir el Informe P.U.-546-2014 de 13 de noviembre de 2014, indicó que en sus archivos no reposa la presentación de la Fianza de Cumplimiento de Inversión equivalente al cinco por ciento (5%) del monto de la inversión; situación que fue ratificada por la recurrente al momento de sustentar su recurso de impugnación promovido ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en el que manifestó lo siguiente: “La Fianza de Cumplimiento de Inversión está directamente ligada también al correcto cumplimiento de plazos y fases del Contrato como nos exigen las compañías aseguradoras que emiten estos documentos... **RIVA, S.A. está en total disposición de aportar esta Fianza, así como se aportaron TODAS y cada una de las fianzas y pólizas exigidas en el Contrato**, pero requerimos de igual forma, que la ALCALDÍA cumpla con sus compromisos y obligaciones...”(El resaltado es de la Procuraduría). (Cfr. fs. 55 y 56 del expediente judicial).

Lo anteriormente expuesto demuestra que la omisión en la que incurrió la sociedad **Riva Sociedad Anónima Inmobiliaria Industrial Comercial Financiera y Agropecuaria (S.A.I.I.C.F.A.)**, de no hacer entrega de dicha Fianza de Cumplimiento de Inversión, a más tardar a los ciento cincuenta (150) días contados a partir de la orden de proceder; es decir, desde el 15 de abril de 2014, daba lugar a que el Municipio de Panamá resolviera administrativamente el Contrato de Concesión descrito en párrafos precedentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 115 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, según el cual “el incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista dará lugar a la resolución administrativa del contrato, la cual se efectuará por medio de un acto administrativo debidamente motivado.”

Por otra parte, es necesario aclarar que del contenido de la Cláusula Décima Quinta del contrato se infiere que la entrega de la Fianza de Cumplimiento de Inversión era de carácter obligatorio, toda vez que en la misma se dispuso que ésta debía mantener su vigencia hasta que se hubiese realizado y aceptado la inversión estipulada, lo que denota el carácter forzoso de su aportación en el plazo acordado; de ahí que mal puede estimar la actora que en el contrato no se señaló ningún efecto adverso por la no aportación de dicha fianza de cumplimiento de inversión.

De igual forma, se observa que al emitir la Resolución 013-2015 de 9 de febrero de 2015, acusada de ilegal, la entidad cumplió con el procedimiento de resolución administrativa de contrato, establecido en los artículos 115 y 116 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, puesto que una vez que el Municipio de Panamá advirtió que la empresa **Riva Sociedad Anónima Inmobiliaria Industrial Comercial Financiera y Agropecuaria (S.A.I.I.C.F.A.)**, había omitido cumplir lo dispuesto en la Cláusula Décima Quinta del contrato de concesión, procedió a notificarle su intención de resolverlo administrativamente; ya que una de las exigencias esenciales de toda contratación con el Estado es mantener en orden y vigente las fianzas, tal como lo exige el Decreto 317-LEG de 12 de diciembre de 2006, dictado por la Contraloría General de la República; de ahí que la entidad no podía acceder a la prórroga solicitada por la contratista ni realizar ninguna otra acción que no fuera la de dar por terminada la relación contractual, por causa imputable a la propia recurrente.

Por el contrario, se estima que, el Municipio de Panamá sólo estaba llamado a cumplir con el principio del debido proceso legal, lo cual fue debidamente respetado por la entidad antes de emitir el acto acusado, dado que consta en los expedientes judicial y el administrativo que la sociedad **Riva Sociedad Anónima Inmobiliaria Industrial Comercial Financiera y Agropecuaria (S.A.I.I.C.F.A.)**, fue notificada del contenido de la Nota 964-DS-2014 de 30 de diciembre de 2014, por medio de la cual la entidad contratante le comunicó su intención de resolverle el contrato, misma que fue publicada el 31 de diciembre de 2014 en el sistema electrónico PanamáCompra. No obstante, como ésta nunca ejerció su derecho a presentar sus descargos, el municipio expidió la Resolución 013-2015, acusada de ilegal, la cual se encuentra debidamente motivada de conformidad con lo exigido por la Ley; por lo que, los cargos de infracción del artículo 19 (numerales 4, 5 y 14), el artículo 13

(numerales 5 y 6), el artículo 81, el artículo 115, el artículo 116 y el artículo 132 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, aducidos por la actora, resultan infundados.

Por las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los señores Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 013-2015 de 9 de febrero de 2015**, emitida por el Municipio de Panamá, ni el acto confirmatorio y, en consecuencia, se deniegue el resto de las peticiones solicitadas en la demanda.

**IV. Pruebas:** Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso que ocupa nuestra atención, el cual reposa en los archivos de la entidad.

**V. Derecho:** Se niega el invocado por la demandante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 536-15