

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 229

Panamá, 15 de marzo de 2011

**Advertencia de Ilegalidad
(Corregida)**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

La firma forense Watson & Associates, en representación de **AON Limited**, advierte la ilegalidad del **artículo 186 del reglamento de contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá**, aprobado por medio del acuerdo 24 de 4 de octubre de 1999, modificado por el acuerdo 54 de 29 de enero de 2002.

Señor 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 9 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración en relación con la corrección de la advertencia de ilegalidad descrita en el margen superior.

I. Breves antecedentes del caso.

Según consta en el informe de conducta rendido por el administrador de la Autoridad del Canal de Panamá al Magistrado Sustanciador, esa entidad pública y la empresa AON Limited suscribieron un contrato de póliza de seguros de riesgos catastróficos, el cual cubría los períodos fiscales 2006, 2007, 2008 y 2009. (Cfr. foja 63 del expediente judicial).

Como quiera que la contratista sobrefacturó el costo de esta póliza de seguro y cobró las sumas de dinero equivalentes a dicho contrato, el administrador de la institución procedió a instaurarle un proceso sancionatorio de inhabilitación para contratar, por haber faltado a su deber contractual, y un proceso arbitral como mecanismo para recuperar las sumas cobradas de más. (Cfr. foja 63 del expediente judicial).

En atención a lo anterior, el 1 de septiembre de 2010, la Autoridad del Canal de Panamá fijó en el portal de internet de la institución la resolución ACP-AD-RM 10-121, por medio de la cual notificó a la empresa AON Limited que iba a iniciarle un proceso sancionador de inhabilitación, con la finalidad que hiciera los correspondientes descargos en el término de 15 días, conforme lo dispone el artículo 185 del reglamento de contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá. (Cfr. fojas 3 y 65 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la actora promovió la advertencia de ilegalidad que ahora ocupa nuestra atención. (Cfr. fojas 36 a 44 del expediente judicial).

II. Disposiciones jurídicas que se aducen violadas.

La parte demandante aduce que la norma acusada de ilegal infringe los artículos 53 (numeral 3) y 54 de la ley 19 de 11 de junio de 1997, orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá; así como el artículo 3 del Código Judicial, según los conceptos expresados en las fojas 40 a 43 del expediente judicial.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según puede observarse, la presente advertencia ha sido promovida por la firma forense Watson & Associates, en representación de AON Limited, con el objeto que ese Tribunal se pronuncie sobre la legalidad del artículo 186 del reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, aprobado por la junta directiva de la institución mediante el acuerdo 24 de 4 de octubre de 1999, modificado por el artículo 8 del acuerdo 54 de 29 de enero de 2002, que dispone lo siguiente:

"Artículo 186: A falta de contestación oportuna a la notificación o contestada ésta, si el Administrador determina que hay causal suficiente para sancionar, emitirá resolución motivada de inhabilitación, la cual indicará las causas y el alcance de la misma".

La actora aduce que la norma advertida de ilegal infringe, los artículos 53 (numeral 3) y 54 de la ley 19 de 1997, que guardan relación con la necesidad de incluir en los reglamentos que desarrollan lo dispuesto en el artículo 52 de esta ley, lo relativo a la calidad, el precio más favorable y el tiempo más oportuno de entrega de las obras, del suministro de bienes o de la prestación de servicios, los que deberán fundarse en los principios de promoción de la más amplia competencia en las compras y en los contratos; así como los montos límites para cada modalidad de contratación, los cuales deberán ser actualizados de conformidad con lo que ordene la junta directiva.

En sustento de su pretensión, la parte actora alega que el mencionado artículo 186 del reglamento de Contrataciones le confiere al administrador de la Autoridad del Canal de Panamá, la facultad unilateral para sancionar con inhabilitación a una empresa, sin que ésta pueda acceder a un proceso previo que le permita defenderse, lo cual hace que este funcionario desconozca la obligación que le ha impuesto la ley 19 de 1997, en el sentido que en la celebración de los actos públicos se le garantice a los proponentes la más amplia competencia en la selección de proveedores y contratistas. (Cfr. fojas 41 y 42 del expediente judicial).

Finalmente, aduce que la norma acusada infringe el artículo 3 del Código Judicial que señala que la administración de justicia se ejercerá de manera ininterrumpida en todas las esferas judiciales; y que ésta podrá ser practicada, en casos especiales, por personas particulares, las cuales participarán en las funciones jurisdiccionales asignadas sin que se entienda que forman parte del Órgano Judicial.

La actora alega que esta disposición legal ha sido transgredida, ya que a través de una norma reglamentaria el administrador de la Autoridad del Canal de Panamá pretende sumarse a los entes y sedes de naturaleza jurisdiccional, y así gozar de facultades para inhabilitar a su representada, aunque dicha atribución no está contenida en la ley 19 de 1997. (Cfr. fojas 42 y 43 del expediente judicial).

Este Despacho considera que el artículo 186 del reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de

Panamá, aprobado por medio del acuerdo 24 de 4 de octubre de 1999, modificado por el acuerdo 54 de 29 de octubre de 2002, no infringe ninguna de las disposiciones legales y reglamentarias a los que alude la advirtiente, puesto que para inhabilitar a un proponente o contratista, la institución no puede aplicar de manera aislada la norma acusada, sino todo el procedimiento administrativo sancionador contenido en el capítulo XVI del citado reglamento, denominado "Inhabilitación de Contratistas".

En este sentido, se advierte que el artículo 185 del mencionado estatuto reglamentario establece que el inicio del proceso de inhabilitación debe ser notificado al proponente o contratista, con indicación de los hechos que lo originaron y las consecuencias de la inhabilitación, con el objeto que éste pueda presentar sus descargos en un plazo de 15 días calendario, contados a partir de la fecha de acuse de recibo; requisito que fue cumplido por la Autoridad demandada. (Cfr. fojas 3 y 65 del expediente judicial).

Lo antes expuesto permite concluir que en manera alguna la institución le desconoce a los proponentes o contratistas sometidos a un proceso de inhabilitación el derecho a defenderse, ya que éstos cuentan con un término para presentar su contestación a los cargos que le son atribuidos, mismo que puede ser acompañado con las pruebas que estime favorecen a su defensa.

Se observa igualmente, que el propio artículo 186, advertido de ilegal, señala que si el administrador de la institución considera que existen méritos suficientes para

inhabilitar al proponente o contratista, debe emitir una resolución motivada en la que se explicarán las razones de tal inhabilitación y el alcance de la misma, lo que permite establecer que una vez que el afectado es notificado de la resolución que lo excluye de cualquier contratación con la Autoridad del Canal de Panamá, puede acudir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en el término de dos meses que establece el artículo 42b de la ley 135 de 1943, modificada por la ley 43 de 1946, para demandar el acto administrativo, por lo que mal puede estimarse que la norma advertida de ilegal es violatoria del principio del debido proceso legal.

En cuanto a la facultad unilateral que la norma advertida de ilegal le confiere al administrador de la Autoridad del Canal de Panamá, para decidir los procesos de inhabilitación, la que a juicio del recurrente no aparece consignada en la ley 19 de 1997, este Despacho estima que aunque la citada ley no establece expresamente que este funcionario tiene, entre otras atribuciones legales, la función de imponer sanciones administrativas, como es la inhabilitación para contratar con la institución, no puede desconocerse que el artículo 22 del mismo cuerpo normativo dispone que el administrador, en su calidad de funcionario ejecutivo de mayor jerarquía y representante legal de la Autoridad, es el responsable de su administración y de la ejecución de las políticas y decisiones de la junta directiva, por lo que está llamado a cumplir y hacer que cumplan las normas que en relación con la Autoridad contienen

la Constitución Política de la República, la ley orgánica, los reglamentos, el presupuesto anual, los créditos extraordinarios, y las resoluciones y acuerdos que adopte la junta directiva.

En razón de ello, queda claro que la norma que se acusa de ilegal no infringe de manera alguna los artículos 53 (numeral 3) y 54 de la ley 19 de 11 de junio de 1997, ni el artículo 3 del Código Judicial, como de manera errónea afirma la parte demandante.

Cónsona con los criterios antes expuestos, esta Procuraduría solicita a los Magistrados que integran ese Tribunal de Justicia se sirvan declarar que NO ES ILEGAL el artículo 186 del reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, aprobado por su junta directiva mediante el acuerdo 24 de 1999.

IV. Pruebas: Con el objeto que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo sancionador que guarda relación con el caso bajo análisis, el cual reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho: Se niega el invocado en la demanda.

Del Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración.

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 955-10