

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 491

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 14 de julio de 2020

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

La firma forense Fábrega Molino, actuando en nombre y representación de **Soluciones Seguras S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ACP-FAAC-EV-RM19-CDO-416430-01 de 23 de agosto de 2019, emitida por el **Oficial de Contrataciones de la División de Administración de Proyectos y Contratos de la Autoridad del Canal de Panamá**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.**

**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 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 que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

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

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

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

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

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

**Sexto:** No es un hecho; por tanto se acepta.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto se acepta.

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

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

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

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

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

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

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

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

**Vigésimo Tercero:** No es un hecho; por tanto se niega.

**Vigésimo Cuarto:** Es cierto; por tanto se acepta (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

**Vigésimo Quinto:** Es cierto; por tanto se acepta (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

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

La firma forense apoderada que representa a la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que contiene los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

**B.** Los artículos 100 y 126 del Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, que, en su orden, indican respectivamente, que

cuando se suscite una controversia con ocasión de la ejecución, interpretación o terminación del contrato, el contratista y el oficial de contrataciones tratarán de llegar a un acuerdo; y que cuando por causas imputables al contratista se retrase la ejecución del contrato de suministros o servicios, el oficial de contrataciones podrá imponer multas por atrasos hasta por un diez por ciento (10%), cada vez de la cuantía de la entrega vencida o del servicio no prestado, y el contratista tendrá derecho a una prórroga (Cfr. fojas 8 a 10 del expediente judicial); y

C. El artículo 9 del Código Civil, que dispone que cuando el sentido de la Ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

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

Mediante la Resolución ACP-FAAC-EV-RM19-CDO-416430-01 de 23 de agosto de 2019, objeto de controversia, emitida por el **Oficial de Contrataciones de la División de Administración de Proyectos y Contratos de la Autoridad del Canal de Panamá**, se resolvió lo siguiente:

“ ...

Aplicar multa al contrato, CDO-416430 de B/.814.66 correspondiente a 2% del monto del servicio no brindado de los meses de enero, febrero, marzo y cuatro (4) días del mes de abril de 2017 por un monto de B/.40,733.33 que dan un monto total de la multa de B/.814.66.

RECLAMAR al contratista SOLUCIONES SEGURAS, S.A., la suma de cuarenta y un mil quinientos cuarenta y siete con 99/100 (B/.41,547.99), en concepto de multa y tres (3) meses y cuatro (4) días de los servicios no brindados en los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2017.

DECLARAR al contratista SOLUCIONES SEGURAS S.A., deudor de la Autoridad, y

COMPENSAR la suma de cuarenta y un mil quinientos cuarenta y siete con 99/100 (B/.41,547.99) sobre cualesquiera sumas adeudadas a este contratista...” (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial).

La decisión a la que arriba hacemos referencia encontró su sustento, entre otras cosas en lo siguiente:

“5. Que el 7 de diciembre de 2016, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) adjudicó por un monto de B/.130,000.00 a la empresa SOLUCIONES SEGURAS SA, el contrato CDO-369993 TIS, conforme a lo establecido en la licitación No 159952, para el alquiler de productos de seguridad de Firewalls perimetrales marca Checkpoint de próxima generación para control de acceso a internet, por un período básico de 10 meses y con dos (2) opciones de renovación de un (1) año cada una;

6. Que la cláusula contractual 4.28.13 del pliego único de cargos de la licitación 159952 dispone que los reclamos de la Autoridad al contratista se emitirán por resolución motivada del Oficial de Contrataciones, la cual será notificada mediante el envío de la misma al contratista, quien contará con cinco días hábiles para apelarla;

7. Que el 22 de septiembre de 2017 se ejerció la primera opción de renovación bajo el CDO-391016 por un período de un (1) año hasta el 30 de septiembre de 2018 por un monto de B/.156,000.00;

8. Que en enero de 2017, la unidad solicitante indicó que la fecha real de implementación fue en el mes de enero de 2017 y no en el mes de diciembre de 2016 como se estableció en la orden de compra y que el servicio no se recibió en diciembre sino en enero de 2017. En el mes de febrero de 2017, el contratista ingresa la factura por un monto de B/.13,000.00 y el usuario la revisó y envió para su aprobación y por error se puso que correspondía al servicio del mes de diciembre de 2016. Dicha factura fue pagada en su totalidad en febrero de 2017. En el mes de septiembre de 2018, se advirtió que el CDO-369963 no se había modificado para reducir el servicio de 10 meses a 9 meses y por lo tanto se pagó el mes de diciembre de 2016, aunque el contratista no había brindado el servicio en dicho mes.

9. Que se conversó con el contratista y se le explicó que como el CDO-391016, primera opción de renovación está vigente hasta el 30 de septiembre de 2018 y se encuentra pendiente de pago, se le va a

debitar la suma de B/.13,000.00, correspondiente al pago en exceso que se hizo con respecto al mes de diciembre de 2016 bajo el CDO-369993. El contratista tuvo de acuerdo con esta solución;

10. Que el 22 de septiembre de 2018 bajo la Resolución Motivada No. ACP-FAAC-ED-RM18-COD-391016-02, se hizo un reclamo al contratista para el pago de trece mil balboas (B/.13,000.00) en concepto el pago del mes de diciembre de 2016, bajo el contrato CDO-369993, cobrados en el mes de febrero de 2017 y compensar dicha suma sobre sumas adeudadas a SOLUCIONES SEGURA, SA bajo el contrato CDO-391016, ya que los servicios objeto del contrato no se prestaron en diciembre 2016;

11. Que luego de una investigación del Fiscalizador General (FG) se comprobó que la fecha real de implementación del equipo de seguridad ('firewall'), fue el 5 de abril de 2017 y no en enero de 2017;

12. Que por lo arriba mencionado, corresponde a la ACP interponer reclamo al contratista por la suma de cuarenta mil setecientos treinta y tres con 33/100 (B/.40,733.33) en concepto de pago de los tres (3) meses y cuatro (4) días de los servicios no brindados en los meses de enero, febrero, marzo y cuatro (4) días de abril de 2017;

13. Que en consecuencia por el retraso en la ejecución del contrato, es decir, el contratista debió dar el servicio desde diciembre de 2016 y no lo hizo hasta abril del 2017, se le aplicará una multa de B/.814.66 correspondiente al 2% del valor del servicio no brindado de los meses de enero, febrero, marzo y cuatro días de abril de 2017;

..." (Cfr. foja 20 y su reverso del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 27 de diciembre de 2019, **Soluciones Seguras, S.A.**, por conducto de la firma forense que la representa, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución ACP-FAAC-EV-RM19-CDO-416430-01 de 23 de agosto de 2019 y su acto confirmatorio, y que se ordene la devolución de la multa impuesta a su representada, así como las sumas indebidamente compensadas (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la firma forense que representa a la parte actora, indicó que se ha infringido el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de manera directa y por omisión, ya que al dictar el acto demandado, la autoridad omitió la aplicación de esta norma (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

Además señala, quien representa a la empresa demandante, que se ha infringido el artículo 100 del Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, ya que esta disposición es clara al establecer que cuando exista controversia por motivo de la ejecución, interpretación o terminación del contrato, el contratista y el oficial de contrataciones tratarán de llegar a un acuerdo; sin embargo, en el caso que nos ocupa, a su juicio es evidente que se le dio a la norma un alcance que no tenía, pues no se dio tal negociación (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

De igual forma indica la firma forense que representa a **Soluciones Seguras S.A.**, que se ha infringido por indebida aplicación el artículo 126 de ese mismo cuerpo normativo, ya que esta norma ha sido aplicada a un caso que no corresponde, debido a que esa disposición le otorga la facultad a la autoridad de imponer multas a los contratistas hasta de un diez por ciento (10%) de la cuantía de la entrega vencida o del servicio no prestado, cuando exista retraso en la ejecución del contrato, no obstante, en la acción que se analiza no se acusa al contratista de atraso en la ejecución ni en el suministro de los servicios contratados (Cfr. fojas 8 a 11 del expediente judicial).

Así las cosas y luego de efectuar un análisis de las disposiciones que se alegan infringidas, esta Procuraduría advierte que no le asiste la razón a la empresa accionante, en razón de la carencia de sustento que se observa en la tesis por ella planteada, relativa a lo actuado por la entidad demandada al emitir el acto objeto de reparo.

En primer lugar, es preciso indicar el argumento medular de la accionante, en el cual señala lo siguiente:

**“QUINTO:** Al resolver el recurso que agota la vía gubernativa La Autoridad insiste en que EL Contratista incumplió con el cronograma de acción, al supuestamente haberse puesto en producción el software el 5 de abril de 2017, y no el 27 de enero de 2017, como estaba estipulado en el cronograma.

**SEXTO:** Sin embargo, pierde de vista La Autoridad que el objeto de contratación era el ‘alquiler de productos’ y no la prestación de servicios. Es más, los productos objetos del alquiler en todo momento fueron puestos a disposición de La Autoridad por parte de El Contratista dentro del plazo acordado...

**SÉPTIMO:** Elementos de prueba, que serán aportados oportunamente, reflejan que el plazo de entrega era el 30 de septiembre de 2017; sin embargo, la entrega del producto contratado se dio el 3 de febrero de 2017. Aun tomando como cierto lo que indica La Autoridad de que la fecha de entrega fue el 5 de abril de 2017, dicha entrega está dentro del rango que tenía como tope el 30 de septiembre de 2017”. (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Del fragmento arriba transcrito, se desprende con claridad la razón por la cual se dio origen a la investigación iniciada por la Autoridad del Canal de Panamá contra la hoy demandante.

En ese orden de ideas, debemos señalar que de acuerdo a lo establecido en el contrato CDO-369993-TIS, adjudicado a la empresa demandante por la Autoridad del Canal de Panamá, la sociedad **Soluciones Seguras S.A.**, tenía la responsabilidad de suministrar como lo hemos mencionado en líneas anteriores, equipos marca Checkpoint, en alquiler con pagos mensuales, por un término básico de diez (10) meses contados a partir del 10 de diciembre de 2016, hasta septiembre de 2017, para cumplir con el objeto principal del contrato que era brindar una solución de seguridad firewalls perimetrales, el cual debía cumplir con todos los requisitos funcionales, técnicos y documentales indicados en la

tabla de la licitación negociada de precio más bajo 159952, además se le solicitó a la recurrente, que presentara un cronograma de actividades de instalación y puesta en marcha de funcionamientos de los equipos, el cual debía ser entregado, cinco (5) días laborales después de la ejecución del contrato, tenía hasta el 14 de diciembre de 2016 para hacerlo, sin embargo, no fue presentado sino hasta el 2 de enero de 2017 (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, en enero de 2017, la Autoridad del Canal de Panamá indicó que la fecha real de la implementación del contrato había sido en ese mes y no en diciembre de 2016, como se había contemplado en el contrato. Cabe agregar que para el mes de febrero del año en curso, **Soluciones Seguras S.A.**, ingresó una factura por un monto de trece mil balboas (B/.13,000.00), a la entidad demandada, la cual fue aprobada y pagada erróneamente, ya que correspondía al servicio brindado en diciembre de 2016, que en efecto no se había ejecutado (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

Ante esta situación, el 22 de septiembre de 2018, mediante la Resolución ACP-FAAAC-ED-RM18-CDO-391016-02, la entidad demandada, estableció el reclamo a **Soluciones Seguras S.A.**, y se compensó dicho monto, sobre sumas adeudadas al contratista, ya que éste había cobrado el dinero correspondiente al mes de diciembre de 2016, en febrero de 2017 (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, en enero de 2019, se recibió el informe del Fiscalizador General de la Autoridad del Canal de Panamá, en el cual se señaló que la fecha real de implementación de la solución de seguridad (firewall) del contrato CDO-369993-TIS, fue el 5 de abril de 2017, y no en enero de 2017, como en un inicio había reportado la unidad solicitante de la contratación (Cfr. fojas 25 y 37 del expediente judicial).

Cabe agregar, que en dicho informe se señaló lo siguiente:

“i) Los equipos a ser utilizados para el servicio de alquiler contratado terminaron de llegar el 3 de febrero de 2017 y que en su configuración inició el 6 de febrero de 2017;

ii) Que conforme a respuesta, fechada 5 de julio de 2017...ante una solicitud de plan de acción para otro informe emitido por el FG, se certificó que el proceso de instalación de los firewalls marca Checkpoint, objeto del contrato CDO-369993-TIS, culminó el 5 de abril de 2017 (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, correspondió a la Autoridad del Canal de Panamá, interponer un reclamo a **Soluciones Seguras S.A.**, por la suma de cuarenta mil setecientos treinta y tres balboas con treinta y tres centésimos (B/.40,733.33), en concepto de cobros de los servicios pagados por esta y no brindados por la empresa contratista en los meses de enero, febrero, marzo y cuatro (4) días de abril de 2017; adicionalmente la entidad demandada, aplicó una multa al contratista, correspondiente al dos por ciento (2%) sobre el monto del servicio no brindado sobre la base de la cuantía descrita en líneas anteriores, tal como lo establece el artículo 126 del Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, el cual es del tenor siguiente:

“**Artículo 126:** cuando por causas imputables al contratista se retrase la ejecución del contrato de suministros y servicios, el oficial de contrataciones podrá imponer multas por atrasos hasta por un diez por ciento (10%), cada vez, de la cuantía de la entrega vencida o del servicio no prestado, y el contratista tendrá derecho a una prórroga. Las multas y prórrogas se documentarán como modificaciones al contrato y el oficial de contrataciones dejará constancia en éstas del plazo concedido en concepto de prórroga para la entrega o prestación del servicio.”

Lo anterior permite concluir que la empresa demandante, sí incurrió en actuaciones que se encuentran taxativamente prohibidas, que culminó con la sanción a ella impuesta.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes queda demostrado, que la Autoridad del Canal de Panamá, sí

cumplió con el procedimiento establecido en la ley con apego al Principio del Debido Proceso, y tomando en cuenta las normas aplicables vigentes.

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución ACP-FAAC-EV-RM19-CDO-416430-01 de 23 de agosto de 2019, emitida por el Oficial de Contrataciones de la División de Administración de Proyectos y Contratos de la Autoridad del Canal de Panamá**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

**IV. Pruebas.** Se **aduce** como prueba documental de este Despacho la copia autenticada del expediente administrativo que reposa en la entidad demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 1175-19