

Vista N0 532

24 de Octubre de 2001

Pracesa Contenciassa
Administrativo de
Plena Jurisdicci6n

Propuesta par la Firma
Forense Cochez, Pages &
Martinez, en representaci6n
de Suministro Los Andes,
S.A., para que se declare
nula, par ilegal, la negativa
t~cita par silencia
administrativa de la
Autoridad Marftima de Panama,
a cumplir con el cantrata
N0A3-008-2000 celebrada con
Suministro Las Andes, S.A. y
para que se hagan atras
declaraciones

Cantestaci6n de la demanda.

Sefiora Magistrada Presidenta de la Sala Tercera, de lo
Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Can el respeto que nas distingue, cancurrimos
respetuassas ante el Despacha a su cargo, can la finalidad de
externar nuestra respuesta en tarna al Pracesa Contenciassa
Administrativa de Plena Jurisdicci6n enunciada en el margen
superior de la presente Vista Fiscal.

Fundamenta nuestra intervenci6n el articulo 5, numeral
2, del Libro Primera de la Ley N038 de 2000, que contiene el
Estatuta Org~nica de la Pracuraduri a de la Administraci6n.

I

..'. .

I. La pretensi6n.

La sociedad demandante solicita a Vuestra Sala que se
declare nula, par ilegal, la negativa t~cita de la Autoridad
Maritima de Panama, a cumplir con el Contrata N0A3-008-2000

-ii

celebrada con Suministra Las Andes, S.A.

* .4

Que la Autaridad Maritima de Panama est~ obligada a
cumplir el Contrato N0A3-008-2000 celebrado con Suministro

2

*9

Las Andes, S.A., para la adquisici6n de ocho (8) grCias fijas
de 7,700 libras con bamba hidr~ulica, que ser~n instaladas en
el Puerto de Vacamante, procedi6ndose par igual a pagar los

daños y perjuicios causados por la dilación en cumplir con dicho contrato.

Que en caso que la Autoridad Marítima de Panamá se niegue a cumplir el Contrato N0A3-008-2000 celebrado con Suministro Los Andes, S.A. para la adquisición de ocho (8) grúas fijas de 7,700 libras con bomba hidráulica, que serán instaladas en el Puerto de Vacamonte, sea condenada a pagar la suma de doscientos sesenta y ocho mil setecientos veinte dólares con veinte centavos en concepto de indemnización de daños y perjuicios.

Esta Procuraduría, acatando el mandato legal de defender los intereses de la Administración Pública en esta clase de procesos, solicita a los Honorable Magistrados que conforman la Sala Tercera, se sirvan desestimar las pretensiones consignadas en el libelo de la demanda.

II. Los hechos u omisiones en los que se fundamenta la acción, los contestamos en los siguientes términos:

Primero: Este hecho lo negamos, porque el documento visible a foja 1 del expediente judicial es una fotocopia simple, misma que carece de valor jurídica.

Segundo: Este hecho lo aceptamos, porque así consta en las fojas 43 y 44 del expediente judicial.

Tercero: Este lo contestamos igual al anterior.

Cuarto: Este hecho lo aceptamos porque así consta en la foja 8 del expediente administrativa.

f1

'1

)

3

t

Quinto: Este hecho lo aceptamos porque así consta en las fojas 43 y 44 del expediente judicial.

Sexto: Este hecho lo aceptamos porque así consta en las fojas 38 a 42 del expediente judicial.

Séptimo: Este hecho lo contestamos igual al anterior.

Octavo: Este hecho lo aceptamos porque así se observa en la foja 42 del expediente judicial.

Noveno: Este hecho lo contestamos igual al anterior.

D4cimo: Este hecho lo negamos, porque no consta en el expediente judicial.

Undécimo: Este no es un hecho, sino una argumentación que negamos.

Duodécimo: Este hecho lo contestamos igual al anterior.

Décimo Tercero: «Este no es un hecho, sino una opinión subjetiva de la demandante, que negamos.

Décimo Cuarto: Este hecho lo contestamos igual al anterior.

III. Las norinas que se aducen como infringidas y su concepto, son las que a seguidas se analizan:

A

a. El artículo 48 de la Ley N056 de 1995, que puntualiza:

"Artículo 48. Facultad de entidad licitante.

411 La entidad licitante se reserva el derecho de rechazar una o todas las propuestas, o de aceptar la que más convenga a sus intereses.

La facultad de rechazo podrá ejercerse, siempre que no se haya ejecutado la resolución que adjudica el acta pública de selección de contratista respectiva.

.9.

'a'

9

a

4

El acta de adjudicación obliga a la entidad licitante y al adjudicatario; en consecuencia, el adjudicatario a contratista, según fuere el caso, tendrá derecho a la formalización del contrato correspondiente, a recibir compensación por los gastos incurridos, si la entidad licitante decidiese ejercer la facultad de rechazar dispuesta en el presente artículo, después de encontrarse ejecutada dicha adjudicación.

A su vez, la entidad licitante podrá ejecutar la fianza de propuesta, de darse

*1

incumplimiento por parte del adjudicatario."

Concepto de la infracción:

A juicio de la Firma Forense que representa los

intereses de la sociedad demandante, la norma invocada ha sido transgredida de manera directa, por comisión, por la Autoridad Marítima de Panamá por negarse a cumplir con el Contrato N0A3-008-2000 firmado con Suministro Las Andes, S.A.

Desde su perspectiva, la disposición legal citada es clara al establecer que "el acto de adjudicación obliga a la entidad y al adjudicatario", y en este caso el mismo se adjudicó mediante la Resolución Administrativa N0116-2000 de 11 de abril de 2000 de la Autoridad Marítima de Panamá, razón por la cual se formalizó el Contrato al que se hizo referencia.

Se señala además, que en el proceso en examen la negativa tónica de la Autoridad Marítima de Panamá de cumplir el contrato celebrado con Suministro Los Andes, S.A. es violatoria del artículo 48 de la Ley N056 de 27 de diciembre de 1995, puesto que se pretende ejercer un supuesto rechazo después de encontrarse ejecutoriada la Resolución que ordena

21

0

5

''
I

A

la celebración del contrato y de haberse formalizado el mismo.

.4

A su juicio, la Ley ordena claramente que la facultad de rechazo sólo es admisible cuando la Resolución que adjudica la contratación no se encuentre en firme, pero que en el caso que nos ocupa la Resolución N0ADM-116-2000 se encuentra debidamente ejecutoriada y la entidad contratante formalizó el respectivo Contrato con el adjudicatario.

Argumentan, además, que partir de ese momento, la actividad administrativa se consumó y la Autoridad Marítima de Panamá está obligada legalmente a cumplir con el Contrato celebrado con la empresa Suministros Los Andes, S.A.

b. En segundo lugar, se dice violado el artículo 72 de la Ley N056 de 1995, que dispone:

"Artículo 72. La terminación unilateral.

Sin perjuicio de la resolución administrativa del contrato, prevista

en el Capitulo XVII, la entidad contratante, en acto administrativo debidamente motivado, podrá disponer la terminación anticipada del

-I,

contrato, cuando circunstancias de interés público debidamente comprobadas lo requieran, en cuyo caso el contratista deberá ser indemnizado por razón de los perjuicios causados con motivo de la terminación unilateral por la entidad contratante.

Para esta terminación excepcional del contrato, se requerirá concepto favorable del Consejo de Gabinete."

Concepto de la infracción:

4

La sociedad demandante considera que la norma citada ha sido violada de manera directa, por omisión, porque se ha

I

6

I'

dada por terminado unilateralmente el Contrato N0A3-008-2000, sin que mediaran causas de interés público que ameriten dicha resolución

Acotan, además, que es ilegal el desconocimiento del Contrato A3-008-2000 por parte de la Autoridad Marítima de Panama., así como la terminación unilateral del mismo sin expresar las razones de hecho y de derecho que motivaran tal decisión.

Añade la demandante, a través de sus apoderadas legales, que la Autoridad Marítima de Panama no solicitó la opinión favorable del Consejo de Gabinete, por lo que colige que la actuación de la entidad demandada se aparta de las normas relativas a la terminación de los contratos.

c. En tercer lugar, se dice violado el artículo 16 de la Ley N056 de 1995, que a la letra dice:

"Artículo 16. Principia de transparencia.

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

1. .

5. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual a con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación,

-- -

el acto de adjudicación y la
declaratoria de desierto del
proceso de escogencia.

-K ~

- 6. Las autoridades no actuarán con desviación a abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley; igualmente, les será prohibido eludir procedimientos de selección de

19~

4

7

contratistas y los demás requisitos
previstos en la presente Ley."

Concepto de la infracción:

.9

A juicio de los abogados de la demandante, el numeral 5, del artículo 16 de la Ley de Contratación Pública fue vulnerada de manera directa, por comisión, por la Autoridad Marítima de Panamá, porque la misma no ha expedido ningún acto administrativo en la actividad contractual para negarse al cumplimiento del Contrato N0A3-008-2000 celebrado con Suministro Las Andes, S.A.; al contrario, ha desplegado de hecho toda su actividad para negarse al cumplimiento del Contrato N0A3-008-2000

-. -

Que en adición a la anterior, el numeral 6, del artículo 16 de la Ley N056 de 1995 también fue violada, porque la actuación destinada a desconocer el Contrato A3-008-2000 celebrado con Suministro Los Andes, S.A. se ha realizado con desviación de poder y no ha ejercido sus competencias para los fines previstos en la Ley.

Que de igual manera, la Autoridad Marítima de Panamá está eludiendo los procedimientos de selección de contratistas, ya que la autorización para contratar directamente con Suministro Los Andes, S.A. fue debidamente otorgada por el Consejo Económico Nacional (CENA) razón por la cual el desconocimiento del Contrato N0A3-008-2000 constituye una abierta violación de la Ley que debe ser "sancionada" con la

~jI

-I--

...

nulidad absoluta.

d. En cuarto lugar, se dice infringida el artículo 90 de la Ley N056 de 1995, que indica:

8

"Artículo 90. La ejecución del contrato.

La entrega de los bienes objeto del contrato de suministrar se realizará, en la fecha prevista en el contrato, y si en el mismo se expresara al respecto, se entenderá que la obligación de entrega se hará en un término prudencial que fije la entidad contratante, contado a partir del perfeccionamiento del contrato, a la entrega de la orden de compra si se utilizase este último mecanismo.

El contratista tendrá derecho a la extensión del período de ejecución, cuando el perfeccionamiento del contrato a la entrega de la orden de compra se efectúe con posterioridad a los ciento veinte (120) días de concluido el procedimiento de selección de contratista, así como por razón de modificaciones en las cantidades, especificaciones técnicas y términos de los bienes a entregarse, mantenerse a repararse, dispuestas unilateralmente por la entidad contratante, sin perjuicio de lo que aparezca pactado en el contrato a la orden de compra correspondiente."

Concepto de la infracción:

La sociedad demandante considera violada la norma supracitada de manera directa y por comisión, por la negativa de la Autoridad Marítima de Panamá de cumplir con el Contrato N0A3-008-2000, lo que -desde su perspectiva- genera una serie de daños y perjuicios; ya que de acuerdo con la Cláusula Segunda del Contrato la Autoridad Marítima de Panamá está en

'41

la obligación de expedir la orden de proceder, para que
1:,
Suministro Los Andes, S.A. cumpla con su obligación de entregar los bienes objeto del contrato.

I,

I

~9

e. En quinto lugar, se dice violada el numeral 1, del artículo 11 de la Ley N° 56 de 1995, que establece:

"Artículo 11. Derechos y obligaciones del contratista

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

1. Recibir oportunamente el pago pactada.
2. .2'

Concepto de la infracción:

La sociedad demandante reitera que la disposición legal ha sido violada por la Autoridad Marítima de Panamá, por su negativa a cumplir con el Contrato N0A3-008-2000, la que le ha impedido a la sociedad Suministra Las Andes, S.A. recibir el pago a que tiene derecho por el suministro (durante el tiempo indicada) de las grúas objeto del contrato mencionado.

Señala que la obligación de pagar el precio pactado en el contrato es una consecuencia del Contrato y, además, es

'9

una obligación que nace de la Ley que no puede ser desconocida por la Autoridad Marítima de Panamá.

f. En sexto lugar, se dicen violados los artículos 976,

111, 986, 1107 y 1109 del Código Civil, cuyo contenido indican:

"Artículo 976. Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de los mismos."

Concepto de la infracción:

.9

'-1

10

*

I'.

Señala la demandante que el Contrato N0A3-008-2001 suscrita entre la Autoridad Marítima de Panamá y Suministra Las Andes, S.A. es de obligatoria cumplimiento; y que a pesar de ella la entidad demandada se rehúsa a cumplir el mismo.

"ArUculo 986. Quedan sujetos a la indemnizaci6n de las dafias y perjuicios causados las que en el cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en daf, negligencia a morosidad, y las que de cualquier modo contravinieren al tenor de aqu6llas."

Concepto de la infracci6n:

En apini6n de la demandada la dispasici6n legal citada establece la obligaci6n de indemnizar los dafios y perjuicios causados par el incumplimienta de las obligaciones pactadas cuanda medie daf, negligencia, morosidad a se contravenga su

tenor; y que la Autoridad Marftima de Panama est~ en la obligaci6n de indemnizarla par los dafias y perjuicios, par incumplimienta de las obligacianes dimanantes del Cantrato A3-008-2000.

"Articulo 1107. La validez y el cumpliimiento de los cantratos no pueden dejarse al arbitria de uno de los contratantes."

Concepto de la infracci6n:

La sociedad demandante se~iala que la disposici6n legal citada ha sido vulnerada de manera directa, par comisi6n, porque la Autoridad Maritima de Panama pretende dejar sin efecto el Contrato N0A3-008-2000, vulnerando el articulo 1107 del C6digo Civil que sefiala que el cumplimiento del contrato no puede dejarse al arbitria de uno de los contratantes.

I

'~1

r*~

- -'

11

"Art~culo 1109. Las contratas se perfeccionan par el mero cansentimienta, y desde entances abligan, no s6la al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino tambi~n a todas las consecuencias que, seg6n su naturaleza, sean canforme a la buena fe, al usa y a la ley.

Se except6an los actos y cantratos enumeradas en el articulo 1131, las cuales no se perfeccionan mientras no cansten par escrita, can especificaci6n completa de las condiciones del acta a contrata y determinaci6n precisa de la cosa que sea abjeto de el."

Concepto de la infracci6n:

La disposici6n legal citada se dice violada par la Autoridad Marftima de Panama, porque pretende desconacer, sin

causa legal, un contrato perfeccionado con el consentimiento de ambas partes, el cual impone obligaciones para ambas partes, las cuales eran por parte de Suministra Los Andes, S.A. la de entregar las mercancías fijadas y de la Autoridad Marítima de Panamá de pagar el precio convenido en el

I

-
Cant rato.

"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 conforme 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 que sea objeto de él."

-,

.4

12

Concepto de la infracción:

9, ''

La demandante plantea que la norma citada fue violada por la Autoridad Marítima de Panamá, porque pretende desconocer, sin causa legal, un contrato perfeccionado por el consentimiento de ambas partes, el cual impone obligaciones para las dos partes; y que el hecho que la demandada no haya enviado el contrato para el refrenda de la Contraloría General de la República en modo alguno invalida la actuación.

Defensa de la Procuraduría de la Administración

Esta Procuraduría, en un análisis conjunto de las normas invocadas, procede a la defensa de la demandada, fundamentándose en el Informe de Conducta de la Autoridad Marítima de Panamá. En éste documento se explica que mediante Resolución Administrativa N0116-2000 de 11 de abril de 2001, la Autoridad Marítima de Panamá resolvió contratar

directamente con la empresa Suministro Las Andes, S.A. achagr6as para ser utilizadas en el Puerto de Vacamonte, par lo cual la empresa debia mantener la vigencia de la Fianza durante naventa df as contadas a partir de la orden de proceder; sin embargo, "en el expediente administrativo no consta la confecci6n de la Orden de Proceder, referente a la citada empresa, por lo que la Fianza nunca estuvo vigente."
(V6ase foja 48 del expediente judicial)

I..

Afiade, adem~s, la Autoridad Marftima de Panama que "a pesar que el Contrato fue firmado par las partes y

"'I

comprometida la Partida Presupuestaria, el misma no fue refrendada siendo esto Oltima indispensable para que la

4, '
.4

13

cantrataci6n quedara perfeccionada." (Cfr. Faja 49 del expediente judicial)

A prop6sito de la necesidad que la Cantralaria General de la Rept~blica refrende los Cantratos suscritas par la Administraci6n P~blica, para que las mismas tengan validez legal, la Sala Tercera de la Cantencioso Administrativo se ha pronunciada en diversas acasiones, de las que citamas un extracta de la Sentencia fechada 26 de abril de 1993, que en lo medular dice:

"La Sala debe indicar al recurrente que tales vialacianes no se han praducido, en primer t6rmino porque el referido contrato, tal y coma hemos reiterado a toda lo larga de este an~lisis, no arigin6 derecha y abligaciones a una vinculaci6n juridica entre las partes que le suscribieran, dada que no existi6 el concursa de tados las requisitas fundamentales del cantrata. Debemos enfatizar al demandante que nos encontramos ante una contrataci6n administrativa y no de orden privado, y que sin el refrendo o autorizaci6n del mismo no hay perfeccionamiento del acto".
(La resaltado es nuestra)

La Autaridad Maritima de Panama expone, adem~s, que en

- -

atenci6n a las consideracianes de car~cter t6cnico y para no

afectar los intereses del Estado, dicha institución, mediante
Nota N0AMP-SA-LEGO902000 INFORM6 AL Consejo Técnico
Nacional su decisión de no realizar la contratación directa

*

autorizada por dicho Consejo, petición ésta que no encontró
inconveniente del CENA, seflaUndose la procedencia de una
nueva convocatoria a acto público para que la mencionada
adquisición se llevara a efecto.

44

' -)

~

14

La anterior traja coma consecuencia que se dejara sin
efecta la asignación de la partida presupuestaria
correspondiente, ya que la adquisición de las gr~ias en
referencia se efectuaría por Licitación Pública.

Par la expuesto, reiteramos nuestra salicitud a las
Honarables Magistrados para que se desestimen las
pretensiones del libelo de la demanda.

Pruebas:

Objetamos las que se abservan en la faja 1, y desde la
foja 10 a la 13 del expediente judicial par ser fotocopias
simples que carecen de validez procesal.

Aducimas y adjuntamos coma prueba de la Administración
el Expediente que contiene la actuación surtida en la via
gubernativa.

Derecho: Negamas el invacado par la demandante.

De la Sefiora Magistrada Presidenta,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/bdec

Licdo. Victor L., Benavides P.

1

Secretaria General

I

.1'

-.

i
4

