

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1183

Panamá, 12 de julio de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Alegatos de Conclusión.**

**Expediente 274632020.**

La firma forense Morgan & Morgan, actuando en nombre y representación del **Consorcio IDEL** conformado por las sociedades Innovación y Desarrollo Latinoamérica, S.A. e Innovación y Desarrollo Local, S.L., solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DM-0113-2019 de 4 de abril de 2019, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por el actor, el **Consorcio IDEL** conformado por las sociedades Innovación y Desarrollo Latinoamérica, S.A. e Innovación y Desarrollo Local, S.L., referente a lo actuado por el **Ministerio de Ambiente**, al emitir la Resolución DM-0113-2019 de 4 de abril de 2019.

**I. Nuestras alegaciones.**

En la Vista número 920 de 7 de julio 2021, este Despacho manifestó que en el negocio jurídico bajo examen, la situación planteada por el accionante consistía fundamentalmente en lograr que se declare nula, por ilegal, la

**Resolución DM-0113-2019 de 4 de abril de 2019**, por medio del cual el **Ministerio de Ambiente** resolvió administrativamente el **Contrato de Servicios CC-10-CAF-2017** con el **Consorcio IDEL**, integrado por las sociedades **Innovación y Desarrollo Latinoamérica, S.A.** e **Innovación y Desarrollo Local, S.L.**, para los trabajos correspondientes a la **“RESTAURACIÓN / REFORESTACIÓN DE 520 HECTÁREAS CON ESPECIES FORESTALES Y FRUTALES, DENTRO DEL PROGRAMA PROCUENCAS Y LA ALIANZA POR EL MILLÓN DE HECTÁREAS EN LA CUENCA HIDRÓGRÁFICA DEL RIO CHIRIQUÍ”** por un monto total de Cuatrocientos Treinta mil quinientos ochenta y un balboas CON 93/100 (B/.430,581.93); y de igual manera se inhabilitó por seis (6) meses para participar en ningún acto de selección de contratista ni celebrar contratos con el Estado mientras dure la inhabilitación, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que resulte de la actuación (Cfr. foja 81 del expediente judicial).

Por otra parte, a fin de sustentar la decisión arriba descrita por la institución demandada, resulta necesario destacar algunos hechos que resultan de medular importancia en el caso que nos ocupa. Veamos.

El 12 de mayo de 2017, el **Ministerio de Ambiente** publicó el Pliego de Cargos para la Licitación Pública Por Mejor Valor número 2017-1-08-0-04-LV-022594 denominada *Servicio de restauración / Reforestación de 520 Hectáreas con Especies forestales y frutales, dentro del Programa ProCuencas y la Alianza por el Millón de Hectáreas en la Cuenca hidrográfica del Río Chiriquí*. (Cfr. foja 71 del expediente judicial).

El objeto de este acto de selección de contratista tenía como objetivo principal la contratación de un proponente que cumpliera con los requerimientos establecidos en ese pliego de cargos para el *‘Servicio de restauración / Reforestación de 520 Hectáreas con Especies Forestales y Frutales, dentro del*

*Programa ProCuencas y la Alianza por el Millón de Hectáreas en la Cuenca hidrográfica del Río Chiriquí.* (Cfr. foja 15 del Pliego de Cargos).

En ese orden de ideas, en relación a la aceptación de las reglas arriba indicadas, el Pliego de Cargos indicó lo siguiente:

**“8. ACEPTACIÓN AL PLIEGO DE CARGOS.**

La presentación de la Propuesta será indicativa de que el Proponente está informado del contenido del Pliego de Cargos, del (de las) Acta(s) de Reunión y Aclaraciones correspondientes, y de la(s) Adenda(s) que se haya(n) emitido modificando el Pliego de Cargos. Por lo tanto, la Entidad Licitante rechazará cualquier reclamo que pretenda formular el Proponente o Contratista, fundamentado en el desconocimiento de tales documentos, tanto en el proceso de adjudicación del Contrato, **como durante la ejecución del mismo.**” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 17 del Pliego de Cargos).

De igual forma, resulta importante destacar el plazo de entrega, el cual fue definido de la siguiente manera:

**“35. PLAZO DE ENTREGA.**

Se requiere que el Contratista inicie los trabajos a partir de la orden de proceder y los termine de manera completa y acorde a lo solicitado en el Pliego de Cargos y el Contrato, dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la orden de proceder.

El Contratista tendrá derecho a la extensión del período de ejecución, cuando el perfeccionamiento del Contrato o la entrega de la Orden de Proceder se efectúe con posterioridad a los ciento veinte (120) días de concluido el procedimiento de selección del contratista, así como por razón de modificaciones en las cantidades, especificaciones técnicas y términos del producto a entregarse, dispuestas unilateralmente por la entidad contratante, sin perjuicio de lo que aparezca pactado en el Contrato y en la Orden de proceder.

**También cuando los retrasos que fueran producidos por causas no imputables al Contratista o cuando se den situaciones de fuerza mayor o casos fortuitos, darán derecho a que se extienda el plazo del Contrato por un período no menor al retraso.**

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 42 – 43 del Pliego de Cargos.)

Conocidos los puntos que anteceden, observamos que la acción interpuesta por el accionante se sustenta, básicamente, en lo siguiente:

“No se contó con la colaboración del socio estratégico para la implementación de la movilización interna de los plantones, lo que generó que más de 45,000 estacas hayan tenido que transportarse de manera manual, al hombro a través de una distancia de más de 2km, teniendo IDEL que poner más cantidad de personal con la finalidad de poder establecer el modelo a tiempo.

Para el transporte interno de las estacas y materiales dentro de la finca de 500 hectáreas se comprometió -como parte del plan- con aportar un tractor con remolque, sin embargo, durante la ejecución de los trabajos, lo ofreció en 3 ocasiones y en las 3 obligó a IDEL a pagarle por el servicio.

...  
Los caballos del socio estratégico se comieron las cortezas de las cercas vivas establecidas, incluso antes que las mismas hayan fijado sus raíces, causando que IDEL tuviera que reemplazarlas.

...  
El socio estratégico impedía el acceso a las fincas de su propiedad, con el fin de completar los trabajos del Producto 3, y solicita a IDEL el pago de B/.12,000.00 para poner unos portones en su finca.” (Cfr. fojas 10 – 11 del expediente judicial).

Como vemos, la causa de pedir del demandante, se sustenta, básicamente, en la supuesta renuencia del denominado *socio estratégico*, en cuanto a la ejecución de las acciones que ella estaba supuesta a ejecutar a fin de poder cumplir con el objeto del contrato suscrito con el Ministerio de Ambiente.

Aclarado lo anterior, debemos **resaltar** que dentro del marco de la contratación que nos encontramos analizando, el actor se comprometió a realizar a cabalidad con el objeto del contrato, **no estableciéndose en ese sentido que una situación como la indicada por él, y a través de la cual pretende excusar su incumplimiento, pudiera llegar a constituirse en una causa de justificación, eximente de responsabilidad, ni nada parecido dentro del contexto de las obligaciones suscritas.**

En ese orden de ideas, reiteramos las Responsabilidades de Contratista, las cuales se encuentran en el Pliego de Cargos, veremos lo siguiente:

## **“16. RESPONSABILIDADES**

### **a) DEL CONTRATISTA**

1. El contratista es responsable de iniciar, desarrollar y llevar a cabo todas las actividades que se encaminen a obtener el mejor resultado posible del documento a presentar.

2. El contratista es responsable de comprar o producir y el traslado de los plántones, insumos, materiales necesarios para el establecimiento de las modalidades establecidas en cada Plan de Trabajo de los socios estratégicos.

3. El contratista es responsable de la entrega de cada uno de los productos asociados con esta contratación y el cumplimiento de la meta de reforestación / restauración destinada dentro del área de influencia.” (Cfr. 71 de los Términos de Referencia).

Esto es importante **resaltar** que a quien le correspondía tomar las previsiones tendientes a llevar a buen término el contrato **era al Contratista**.

En ese orden de ideas, **reiteramos** que, ni dentro del período de homologación del contrato, ni previo a la firma del mismo; ni este contratista, ni alguno de los entonces proponentes, establecieron observaciones en cuanto a los efectos de la no obtención de las *Cartas de Compromiso*, o a su incumplimiento.

En ese sentido, como se desprende del Pliego de Cargos, a quien le correspondía, y así fue establecido, *“llevar a cabo todas las actividades que se encaminen a obtener el mejor resultado posible”* era al Contratista.

En relación a lo anterior, consideramos oportuno **reiterar** la Resolución 033-2020-Pleno/TACP de 5 de febrero de 2020 (Decisión), en donde, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, refiriéndose a las obligaciones de la contratista, estableció lo siguiente:

“A través de la Nota PROCUENCAS-121-2019 de 8 de marzo de 2019, (f.1897 del

expediente administrativo), el MINISTERIO DE AMBIENTE manifestó que al no recibir solicitud de parte del contratista, conforme la reunión de 5 de febrero de 2019, el ministerio analizó la propuesta en dicha reunión **y decidió otorgar una adenda de tiempo de 18 meses a 24 meses, con miras a permitir que se completen las tareas pendientes.** Para ello fue anexado el borrador de la referida Adenda (fs. 1886 a 1896 del expediente administrativo), solicitándole indicar la aceptación de la misma y de ser así remitir el endoso de la fianza por la vigencia de 24 meses, a más tardar el 31 de marzo de 2019 para que el trámite pudiera concretarse dentro de la vigencia del contrato.

En respuesta el CONSORCIO IDEL remitió la Nota IDEL-N-038-2019 de 18 de marzo de 2019 (fs.1898 a 1901 del expediente administrativo), con observaciones a la Adenda propuesta por el ministerio, **sin referirse al endoso de extensión del término de la fianza.**

...

Dentro de las constancias procesales, se evidencia que las partes tuvieron la intención de encontrar soluciones para lograr la culminación del servicio del objeto contractual, **sin embargo, la Adenda extendiendo el tiempo de ejecución del contrato no llegó a concretarse.**” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 118 – 119 del expediente judicial).

De los fragmentos arriba transcritos, **resaltamos;** que por parte de la entidad contratante, existía toda la disposición de reconocerle un término adicional a la contratista a fin que ésta pudiera cumplir con las obligaciones derivadas de la adjudicación del acto público al que nos hemos estado refiriendo; **sin embargo, como se observa, la contratista nunca presentó la información necesaria para suscribir la correspondiente adenda,** lo cual denota una evidente falta de intención e interés en cuanto al cumplimiento del objeto del contrato.

Así las cosas, lo hasta ahora expuesto nos lleva a poder **afirmar** que en el caso que nos ocupa, no hubo caso fortuito, y que el incumplimiento al contrato suscrito entre el demandante y el **Ministerio de Ambiente,** se debió a la falta de

gestión oportuna del primero en relación a la consecución de los objetivos planteados en el contrato de servicios CC-10-CAF-2017 de 5 de octubre de 2017.

## II. Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 530 de uno (1) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)**, mismo que fue modificado a través de la Resolución de veinticuatro (24) de mayo de 2022, por medio del cual **admitió** a favor del actor, entre otras pruebas, las siguientes documentales: la copia autenticada de la Resolución DM-013-2019 de 4 de abril de 2019, emitida por el Ministerio del Ambiente; y las certificaciones del Registro Público donde consta la existencia y vigencia de las sociedades: **Innovación y Desarrollo Latinoamericano, S.A. (IDEL)**, e **Innovación y Desarrollo Local, S.L** (Cfr. foja 496 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, vale la pena destacar que **no se admitieron las pruebas documentales aportadas por el demandante, dentro del apartado destinado a las mismas: (numerales del 1 al 12 y del 15 al 24), pues dicha información se encuentra en el expediente administrativo, resultando dilatorio e ineficaz, según lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial.**

De igual manera, del apartado de pruebas documentales, **no se admitió la del numeral 5, ya que fue aportada en copia simple, y la misma infringe el artículo 833 del Código Judicial** (Cfr. foja 497 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, conviene señalar que mediante el citado Auto de Pruebas, la Sala Tercera admitió las **pruebas testimoniales** aducidas por el actor; sin embargo, las declaraciones de **Neftalí González Caballero, Adán García y Andy Mojica**, no deben ser tomadas en consideración por el Tribunal, debido a que éstos al momento en que ocurrieron los hechos se desempeñaban como empleados del demandante; **circunstancia ésta que hace devenir en**

**sospechosos sus testimonios al tenor de lo establecido en el artículo 909 (numerales 3 y 10) del Código Judicial.**

La Sala Tercera, también admitió como prueba de informe la copia autenticada del expediente administrativo al que accede el Contrato de Servicios CC-10-CAF-2017 y relacionado a la expedición de la Resolución DM-0113-2019 de 4 de abril de 2019. Cabe señalar que esta prueba también fue aducida por este Despacho al momento de contestar la demanda (Cfr. foja 497 del expediente judicial).

En cuanto a las pruebas admitidas a favor del recurrente, este Despacho observa que **no logran** demostrar que la autoridad nominadora; es decir, el **Ministerio de Ambiente**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por el **Consortio IDEL** conformado por las sociedades Innovación y Desarrollo Latinoamérica, S.A. e Innovación y Desarrollo Local, S.L.; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021), señalando en torno al mismo lo siguiente:

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice: ‘...’

...

En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a esta Jurisdicción, de probar lo que pide, ello a los efectos que se le pueda aplicar el principio de Tutela Judicial Efectiva, cosa que no ha ocurrido en este caso.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DM-0113-2019 de 4 de abril de 2019, emitida por el Ministerio de Ambiente**, su acto confirmatorio, y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaría General**