

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 129

Panamá, 14 de enero de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

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 No. DM-0666-2019 de 30 de diciembre de 2019, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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 niega.

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

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

Vigésimo quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

Trigésimo primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

Cuadragésimo primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuadragésimo segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuadragésimo tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuadragésimo cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuadragésimo quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuadragésimo sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuadragésimo séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuadragésimo noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuadragésimo décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

Quincuagésimo primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del actor refiere como normas vulneradas las siguientes:

A. El artículo 115 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, modificada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, que establece el procedimiento para la resolución administrativa de un contrato por incumplimiento del contratista (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial);

B. El artículo 34D del Código Civil, el cual define lo que debe entenderse por caso fortuito y fuerza mayor (Cfr. fojas 30 - 31 del expediente judicial); y

C. Los artículos 34, 36 de Ley 38 de 31 de julio de 2000, que contienen los principios que informan el procedimiento administrativo general y que ningún acto podrá emitirse con infracción de una norma vigente (Cfr. foja 31 – 33 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.

3.1 Antecedentes.

Para dar inicio a nuestros descargos es indispensable hacer referencia al origen de la litis que ocupa nuestra atención, en ese contexto, debemos señalar que el **Ministerio de Ambiente** representado por la Unidad Ejecutora del "Programa de Inversión para la Restauración de Cuencas Hidrográficas Prioritarias" (ProCuencas), realizó el Acto Público de la Licitación por Mejor Valor No.2017-1-08-0-04-LV-023523, para la **“RESTAURACIÓN/REFORESTACION DE 975 HECTÁREAS CON ESPECIES FORESTALES Y FRUTALES, DENTRO DEL PROGRAMA PROCUENCAS Y LA ALIANZA POR UN MILLÓN DE HECTÁREAS EN LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL RIO CHIRIQUÍ.”** (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

Lo anterior, se llevó a cabo con sustento en el Contrato de Préstamo No. CFA-5348, suscrito entre el Gobierno de la República de Panamá y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); cuyo Organismo Ejecutor es el Ministerio de Ambiente y la FIDUCIARIA LAFISE, S. A. en su calidad de Administradora de Fondos, según Contrato de Administración de Fondos No.001-2016, debidamente refrendado por la Contraloría General de la República de Panamá (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

Luego del cumplimiento de las formalidades legales, se otorgó mediante la Resolución de Adjudicación No.DM-0579-2017 del 20 de noviembre de 2017, al **CONSORCIO IDEL (INNOVACIÓN Y DESARROLLO LATINOAMERICA, S.A. y INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L.)**; el **CONTRATO DE SERVICIOS No. CC-13-CAF-2017** para los trabajos correspondientes por un monto total de **OCHOCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL QUINIENTOS TREINTA Y SIETE BALBOAS CON 89/100 (B/.892,537.89)** que incluye el impuesto de transferencia de bienes muebles y servicios (ITBMS), junto a la Orden de Proceder fechada 3 de enero de 2018, a fin que los trabajos iniciaran el 15 de enero de 2018, con duración de 18 meses

para la entrega de la obra, quedando como fecha definitiva, el 15 de julio de 2019 (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

3.2 Acto acusado de ilegal.

De la lectura del expediente objeto de análisis, observamos que el acto acusado lo constituye la Resolución No. DM-0666-2019 de 30 de diciembre de 2019, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, a través de la cual se resolvió administrativamente el contrato de servicios referido en las líneas que anteceden, y se inhabilitó al Consorcio IDEL, veamos:

“Artículo 1. RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE el CONTRATO DE SERVICIOS CC-10-CAF-2017 con el CONSORCIO IDEL, integrado por la empresa denominada INNO-VACIÓN Y DESARROLLO LATINOAMERICA, S.A. y por la empresa INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L., para los trabajos correspondientes a la ‘RESTAURACIÓN / REFORESTACIÓN DE 975 HECTÁREAS CON ESPECIES FORESTALES Y FRUTALES, DENTRO DEL PROGRAMA PROCUENCAS Y LA ALIANZA POR EL MILLÓN DE HECTÁREAS EN LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL RIO CHIRIQUÍ’ por un monto total de OCHOCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL QUINIENTOS TREINTA Y SIETE BALBOAS CON 89/100 (B/.892,537.89).

Artículo 2. INHABILITAR por DOS (2) AÑOS 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, al CONSORCIO IDEL integrado por la empresa denominada INNOVACIÓN Y DESARROLLO LATINOAMERICA, S.A y por la empresa INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L. (Cfr. foja 65 del expediente judicial).

Producto de su inconformidad, el **Consortio IDEL**, interpuso un recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, al cual se le dio respuesta mediante la Resolución No.082-2020-Pleno/TACP de 27 de abril de 2020 (Decisión), la que dispuso, entre otras cosas, confirmar la Resolución No.DM-0666-2019 de 30 de diciembre de 2019, proferida por el **Ministerio de Ambiente**. Esta decisión fue publicada en el sistema electrónico de contrataciones públicas “Panamá Compra” el día 19 de mayo de 2020 (Cfr. fojas 70-90 y 91-99 del expediente judicial).

El 15 de julio de 2020, el **Consorcio IDEL**, a través de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención; la cual sustentó, entre otras consideraciones, en lo siguiente:

“**DÉCIMOQUINTO:** El período de ejecución del Producto 3 corría del 9 de septiembre de 2018 al 8 de marzo de 2019, sin embargo, la aprobación del Producto 2 fue dada el 24 de octubre de 2018 por parte de Mi Ambiente...”

...
DÉCIMOSEXTO: Habiendo avanzado en los trabajos de implantación durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2018, hasta que entró de manera agresiva la época seca donde **IDEL** procedió a implantar todas las medidas de mitigación disponibles (uso de hidrogel, riego etc.). Sin embargo no se contaba con la ocurrencia del fenómeno meteorológico denominado “El Niño” que indica un agravamiento de las condiciones secas y altas temperaturas propias de la época seca.

DECIMOSÉPTIMO: Sumado a la situación anterior, tenemos que los Socios Estratégicos del proyecto se rehusaron a continuar con el proceso de implantación, hasta tanto se iniciara nuevamente el período de lluvias... (La negrita es de la parte) (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, el 18 de junio de 2021, el Ministerio de Ambiente presentó su informe de conducta, en cual hizo referencia a los siguientes hechos:

“**SEGUNDO:** Que el **Objeto del Contrato No.CC-013-CAF-2017 es la recuperación de la cobertura forestal de la Cuenca Hidrográfica del río Chiriquí**, y sus afluentes a través de la **restauración o la reforestación de 975 Hectáreas con especies forestales y frutales**, según las modalidades establecidas del Programa PROCUENCAS y la Alianza por el Millón de Hectáreas.

TERCERO: Que para lograr este propósito, El Contratista debía:

1. **Promover la participación ciudadana**, a través de la incorporación al Programa de dueños de fincas agropecuarias, a través de una “Carta de Compromiso” y su inclusión en una base de datos (Producto No.1) hasta completar al menos 975 hectáreas entre las superficies de las fincas que los socios estratégicos han puesto a disposición del Programa; se previó su entrega para el 12 de abril de 2018 a los noventa (90) días calendarios de la entrega de la orden de proceder;

2. **Consensuar y suscribir** entre EL CONTRATISTA y los socios estratégicos, los respectivos **Planes de Implementación** con la debida georreferenciación

con GPS, identificación de especies y el número de ellas, y de las modalidades **de reforestación y restauración** a utilizar en cada sitio del croquis o mapa de la finca (Producto No.2); se previó su entrega para el 10 de septiembre de 2018 a los 240 días calendarios de la entrega de la orden de proceder;

3. Luego, EL CONTRATISTA **debía proporcionar asistencia técnica**, lo mismo que es su responsabilidad comprar, producir, trasladar los plántones forestales y frutales acordados con los socios, insumos, materiales necesarios para el establecimiento de las modalidades establecidos y es **responsable de la entrega de cada uno de los Productos (sic) asociados con esta contratación** y el cumplimiento de las metas de reforestación/restauración destinadas dentro del área de influencia (Producto No.3); se previó su entrega para el 8 de marzo de 2018 a los 420 días calendarios de la entrega de la orden de proceder;

4. **Dar mantenimiento a las áreas implementadas**, que incluya actividades como limpieza y rodajea, protección contra incendios, plagas y enfermedades forestales, fertilización y reposición de plántones cuando la sobrevivencia es menor al 80% (Producto No.4); se previó su entrega para el 6 de junio de 2019 a los 510 días calendarios de la entrega de la orden de proceder; y,

5. **Emitir un Informe Final que contenga todo lo acontecido durante la ejecución del Contrato** (Producto No.5); se previó su entrega para el 8 de julio de 2019 a los 540 días calendarios de la entrega de la orden de proceder.

CUARTO: Que en el **Pliego de Cargos** y en la **Cláusula Segunda del Contrato No.CC-013-CAF-2017** se establecen las especificaciones **técnicas de las Modalidades de Reforestación y Restauración**, que son cinco y que **deben ser cumplidas para su implementación**, lo que incluye la definición de cómo deben ser las cercas, mangas, distancia entre los plántones, densidad de los plántones, protección y mantenimiento, entre otros múltiples elementos que se definen para cada una de las modalidades, a saber:

1. Regeneración natural asistida;
2. Uso múltiple de baja densidad;
3. Uso múltiple de media densidad;
4. Sistema silvopastoril; y
5. Sistema silvoagrícola.

QUINTO: Que el Contrato No. CC-013-CAF-2017, fue modificado a través de la **Adenda No.1**, suscrita el 19 de julio de 2018, en la que **solo se incluyen algunos ajustes a las especificaciones de la Modalidad (sic) Silvopastoril**, solicitados por EL CONTRATISTA y que fueron aceptados por el equipo técnico del Programa Pro Cuencas del Ministerio

de Ambiente; **sin que esta modificación conllevara aumento o reducción del precio o prorroga la vigencia del Contrato.**

SEXTO: Que sobre la base de **informes técnicos de inspección**, pero fundamentalmente, sobre el informe contenido en la nota DRCH-533-2019 de 1 de abril de 2019, se señala que el Producto No.3, entregado por el contratista a través de nota IDEL-N-033-2019, **fue presentado incompleto al comprobarse trabajos en 817 hectáreas, en lugar de 975 hectáreas, con un avance del 33% y sin la presentación de los Shapefile de las fincas.**

SÉPTIMO: Que la Unidad Coordinadora remite nota PROCUENCAS-188-2019 de 26 de abril de 2019, dirigida al CONSORCIO IDEL, en la que se comunica el contenido de la nota DRCH-533-2019 de 1 de abril de 2019 que hace referencia a la entrega del Producto No.3, **indicando que hacen falta los “Shapefiles” (archivo de información geográfica)**, que solo se presentan ocho socios estratégicos de nueve y que se aprecia intervención en 817.9 hectáreas del total de 975 hectáreas. No obstante, **hasta la fecha no se ha observado la subsanación de los resultados encontrados; lo que representaba un claro incumplimiento del contrato**, ya que el mismo indica en su Clausula Segunda las Actividades del Contrato, en lo relacionado a la entrega del producto 3, que El CONTRATISTA deberá elaborar un documento que contenga los resultados de las áreas restauradas o reforestadas según la especificaciones técnica de la modalidad o modalidades establecidas según el plan de intervención de cada socio estratégico.

1- Medir y determinar la superficie restaurada o reforestada según la modalidad establecida utilizando la tecnología GPS y entregar los polígonos en formato “Shapefile” compatible con el Sistema de Información Ambiental del Ministerio.

Que los argumentos presentados por el Consorcio IDEL, **no han resultado suficientes para justificar una posible alteración a las épocas secas y lluviosas que ocurren dentro de la vigencia del contrato**, observándose que las épocas lluviosas y secas son conocidas por el contratista previo a la firma del contrato, su simple existencia, no se consideran condiciones de fuerza mayor o caso fortuito, por lo que **no es obligación de la entidad contratante, otorgar la prórroga.**

OCTAVO: Que según lo acordado en el Contrato de Servicios No. CC-13-CAF-2017 de 01 de diciembre de 2017, el CONSORCIO IDEL **se obliga a prestar el “Servicio de Restauración/Reforestación de 975 hectáreas con Especies Forestales y Frutales**, dentro del Programa ProCuenas y La Alianza por el Millón de Hectáreas en la Cuenca Hidrográfica del Río Chiriquí”, el cual tendrá una vigencia de dieciocho

(18) meses a partir del día hábil siguiente a la entrega de la Orden de Proceder por parte de El Ministerio a El Contratista.

El CONSORCIO IDEL se compromete a brindar, durante la vigencia de este contrato, el servicio descrito en la presente cláusula, el cual se efectuará siguiendo los protocolos y normativas técnicas vigentes, obligándose El Contratista a realizar el servicio descrito.

En el marco de lo señalado anteriormente y según el Contrato, **el proveedor tenía pleno conocimiento desde del día uno (1) de la entrega de la orden de proceder que contaba con 420 días para la entrega del producto No 3 y la época del año en que sería;** por lo que se consideró, que el Contratista pudo tomar la previsiones necesarias para lograr el establecimiento de las modalidades de los socios estratégicos, durante los primeros meses del periodo establecido para el producto 3.

NOVENO: Que el **Ministerio de Ambiente** mediante Nota DM-1204-2019 de 19 de junio de 2019, dirigida al señor **ÁLVARO PÉREZ CÁRDENAS**, Representante Legal del CONSORCIO IDEL, **le informa formalmente la decisión de iniciar los trámites para la resolución administrativa del Contrato de Servicios No.CC-13-CAF-2017,** para el "Servicios de Restauración /Reforestación de 975 Hectáreas con Especies Forestales y Frutales, dentro del Programa ProCuencas y la Alianza por el Millón de Hectáreas en la Cuenca Hidrográfica del Río del Chiriquí ", **invocándose la causal relativa al incumplimiento de las cláusulas pactadas** y tomando en cuenta lo que establecen los artículos 126, 128 y 129 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que en su momento estaba ordenada por la Ley 61 de 2017, en la actualidad sufrió modificación por la Ley 153 de 2020.

..." (Cfr. fojas 192-194 del expediente judicial) (Lo resaltado es de este Despacho).

IV. Descargos de esta Procuraduría.

Luego de analizar las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón a la parte demandante;** en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a la actuación del **Ministerio de Ambiente** al emitir el acto objeto de reparo, que, en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

A fin de arribar a la conclusión indicada, resulta necesario hacer referencia a algunos hechos que resultan de medular importancia en el caso que nos ocupa. Veamos.

En primer lugar, tal como se desprende del Contrato de Servicios No. CC-13-CAF-2017 de 01 de diciembre de 2017, adjudicado al CONSORCIO IDEL, el objeto del mismo suponía el “Servicio de Restauración/Reforestación de 975 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”, bajo una vigencia de dieciocho (18) meses a partir del día hábil siguiente a la entrega de la Orden de Proceder por parte de El Ministerio a El Contratista.

Es importante resaltar, que de la lectura de la Resolución No. DM-0666-2019 de 30 de diciembre de 2019, se observa que la Orden de Proceder se dio a partir del 3 de enero de 2018 y se entregó el 12 de enero de 2018, para iniciar trabajos el 15 de enero de 2018 y entregar los mismos el 15 de julio de 2019, ya que el Contrato establecía 18 meses para entregar la obra.

No obstante, al verificar los documentos que forman parte del contrato, en el Portal Público de Panamá Compras, mediante Adenda No.2, suscrita el 31 de julio de 2019, se acordó modificar la vigencia por el término de 19 meses, veamos:

“PRIMERA: Modificar la Cláusula Primera del Contrato de Servicios No. CC-13-CAF-2017, como sigue:

DONDE DICE:

...
El presente **contrato tendrá vigencia de dieciocho (18) meses** a partir del día hábil siguiente a la entrega de la Orden de Proceder por parte de EL MINISTERIO a EL CONTRATISTA.
...

DEBE DECIR:

...
El presente **contrato tendrá vigencia de diecinueve (19) meses** a partir del día hábil siguiente a la entrega de la Orden de Proceder por parte de EL MINISTERIO a EL CONTRATISTA.
... (La negrita es de este Despacho).

SEGUNDA: Modificar la CLÁUSULA SÉPTIMA al Contrato de Servicios No. CC-13-CAF-2017, como sigue:

DONDE DICE:

CLÁUSULA SÉPTIMA: En cumplimiento de la cláusula anterior, EL CONTRATISTA presenta el Endoso N°-01-a la Fianza de Cumplimiento No.04-18-0947431-0, por la suma...y que

estará vigente durante la ejecución del contrato principal, más un término de un (1) años adicional, para responder por vicios redhibitorios, tales como mano de obra, material defectuoso o cualquier otro vicio o defecto en la cosa objeto del contrato.'

DEBE DECIR:

CLÁUSULA SÉPTIMA: En cumplimiento de la cláusula anterior, EL CONTRATISTA presenta el Endoso N°-01-a la Fianza de Cumplimiento No.04-18-0947431-0, por la suma...y que estará vigente durante la ejecución del contrato principal, más un término de un (1) años adicional, para responder por vicios redhibitorios, tales como mano de obra, material defectuoso o cualquier otro vicio o defecto en la cosa objeto del contrato, y Endoso N°-03- que extiende la vigencia de la presente Fianza hasta el 15 de agosto de 2019' (Cfr. sitio web: <https://www.panamacompra.gob.pa/Inicio/vistaPreviaCPNumLc=2017-1-08-0-04-LV-02352>) (La negrita es de esta Procuraduría).

Visto lo anterior, debemos resaltar que dentro del marco de la contratación que nos encontramos analizando, el actor se comprometió a realizar a cabalidad el objeto del contrato, **sin establecer 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 justificable para eximirle de responsabilidad, dentro del contexto de las obligaciones suscritas.**

Es por ello que esta Procuraduría, al verificar el contenido del Contrato de Servicios No. CC-13-CAF-2017, publicado en el portal de Panamá Compras, consideramos de suma importancia los señalamientos expuestos por la entidad al emitir el acto confirmatorio del Tribunal de Contrataciones Públicas, pues en el mismo se advierte que quien demanda, no peticiona una prórroga del contrato de conformidad con lo determinado en la ley especial de contrataciones públicas; por el contrario, solicita suspender el contrato hasta una fecha posterior (Cfr. foja 96 del expediente judicial).

En este sentido, resulta pertinente citar el contenido del artículo 102 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, del 7 de septiembre de 2020, publicado en Gaceta Oficial No. 29107-A, referente a la concesión de prórroga, veamos:

“Artículo 102. Concesión de prórroga. Los retrasos que fueran producidos por causas no imputables al contratista o cuando se den situaciones de fuerza mayor o caso fortuito,

darán derecho a que se extienda el plazo de ejecución del contrato y su vigencia **por un periodo no menor al retraso**, que será tramitado por la entidad contratante, de oficio o a petición de parte.

En los casos en que se decida conceder la extensión del plazo de ejecución del contrato, se documentarán como ajustes, cuando se trate de la orden de compra, o como adendas, cuando se trate de contrato, los cuales podrán perfeccionarse aun después del vencimiento del plazo de ejecución establecido en el contrato originalmente suscrito.

También el contratista tendrá derecho a la extensión del periodo de ejecución, cuando el perfeccionamiento del contrato se efectúe con posterioridad a los ciento veinte días calendario de concluido el procedimiento de selección de contratista.” (Lo resaltado es de este Despacho).

Es indispensable tener presente lo determinado en la norma citada; ya que como se observa en las constancias procesales, las prórrogas en los contratos se conceden cumpliendo los parámetros determinados en la ley especial de contrataciones públicas, de manera que, ante la petición del consorcio de suspender la obra, sin determinar un plazo específico inferior al retraso, so pretexto de un evento futuro e incierto, le correspondía a la entidad resolver administrativamente el acuerdo celebrado por razón del incumplimiento, acción que es validada por el Tribunal de Contrataciones Públicas, en el sentido siguiente:

“En este caso particular, **la prórroga solicitada** por el CONSORCIO IDEL **se da en circunstancias extrañas a la Ley**, puesto que tal figura, como su propia acepción literal y jurídica indican, busca una continuación por un periodo dado...No obstante, la petición de CONSORCIO IDEL, **no es para obtener una prórroga per se, sino para suspender el contrato o servicio hasta una fecha posterior**. Lo procedente es que un contratista, al considerar que no terminará oportunamente, solicite a la entidad se le conceda el plazo adicional requerido. Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 34-D del Código Civil indica que ‘es caso fortuito el que proviene de acontecimientos de la naturaleza que no hayan podido ser previstos, como un naufragio, un terremoto, una conflagración y otros de igual o parecida índole.’...En el caso en examen, **el contratista se fundamenta en que advierte a la institución de cambios climáticos**, debido al Fenómeno del Niño, **el cual no constituye una novedad mundial ni nacional**.” (Cfr. fojas 96-97 del expediente judicial) (La negrita es de este Despacho).

En ese contexto, esta Procuraduría es del criterio que la entidad actuó en debida forma al momento de solicitar mayores detalles al **Consorcio IDEL**, respecto a los inconvenientes climáticos señalados, pues en definitiva, los aspectos que caracterizan el clima de la zona del país sobre la cual se desarrollaría la obra objeto del contrato, eran de conocimiento de la parte actora desde el inicio de la contratación, y mal puede pretender la accionante que se declare la ilegalidad de una actuación efectuada en debida forma.

En esta línea de ideas, nos permitiremos señalar lo indicado por la entidad en su acto confirmatorio, veamos: *“El derecho se basa en hechos reales y no en situaciones insostenibles e improbables basadas en el futuro incierto. La realidad que apuntan las evidencias de convicción es que existe un incumplimiento, un periodo de ejecución finalizado a pesar de la prórroga concedida y que en ninguna de las situaciones es imputable a la entidad, ya que al momento de firmarse el contrato en estudio, ambas partes sabían de antemano las probabilidades del tiempo, conociendo lo inestable del clima en nuestro país en donde debió ponderarse la situación que se presenta así como en el mes de enero se valoró la posible extensión de la época seca hasta el mes de mayo.”* (Cfr. foja 97 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, resulta pertinente referirnos a la cláusula del Contrato de Servicio No. CC-13-CAF-2017, que se refiere al objetivo y actividades de la contratación, y que especifica los compromisos y responsabilidades de las partes, veamos:

“CLÁUSULA SEGUNDA: OBJETIVOS Y ACTIVIDADES DEL CONTRATO.

EL CONTRATISTA se compromete con EL MINISTERIO, a **cumplir con los Términos de Referencia y Especificaciones Técnicas que forman parte integral del presente Contrato**, a fin de (sic) desarrollar los servicios contratados, de acuerdo a los siguientes objetivos, actividades y metodología de trabajo:

...

ACTIVIDADES DEL CONTRATO:

...

PRODUCTO No. 3: Reporte de las áreas restauradas o reforestadas de cada socio estratégico.

EL CONTRATISTA deberá elaborar un documento que contenga los resultados de las áreas restauradas o reforestadas según las especificaciones técnicas de la modalidad o modalidades establecidas según el plan de intervención de cada socio estratégico.

1. Medir y determinar la superficie restaurada o reforestada según la modalidad establecida utilizando la tecnología GPS y entregar los polígonos en formato 'shapefile' compatible con el Sistema Información Ambiental del Ministerio.

Nota: cada uno de los polígonos entregados deberán contar los siguientes campos: nombre del socio, modalidad a trabajar, nomenclatura del formulario de evaluación en finca y área en hectárea. Establecer el Formato WGS 84 e incluir todos los parámetros geográficos utilizados, según el lugar dónde se colecten los datos.

...

RESPONSABILIDADES

a) EL CONTRATISTA

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

ii. 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.

iii. 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 del área de influencia.

b). MI AMBIENTE

i. El Ministerio de Ambiente, institución ejecutora, asume la responsabilidad del monitoreo técnico y de la supervisión del servicio objeto de la contratación.

ii. La Unidad Ejecutora de MiAmbiente tiene la responsabilidad de El Programa y realizar el pago de los servicios prestados, posterior al recibo conforme de los documentos presentados.

c). DE LOS SOCIOS ESTRÁTEGICOS

i. Aceptar y dar fiel cumplimiento al convenio celebrado con MIAMBIENTE para ser parte del proyecto.

ii. Participar y aportar con mano de obra en todas las actividades relacionadas a las actividades de establecimiento y mantenimiento inicial de la modalidad seleccionada.

iii. Una vez finalizado los trabajos de la empresa en su finca continuar con el desarrollo de las actividades productivas y amigables con el ambiente, a fin, de garantizar la sostenibilidad del mismo.”... (Cfr. <https://www.panamacompra.gob.pa/Inicio/vistaPrevia/NumLc=2017-1-08-0-04-LV-02352>) (Lo resaltado es nuestro).

En virtud de lo anterior, queda claro que el Consorcio IDEL, incurrió en un incumplimiento a los acuerdos pactados con el **Ministerio de Ambiente**, a través del Contrato de Servicios que hemos analizado en este proceso, y debido a ello, lo correcto fue iniciar el trámite de resolución de contrato, tal como bien efectuó la entidad acusada.

Por otra parte, de las constancias procesales, se observa con claridad; 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 y suficiente**, lo cual denota una evidente falta de intención e interés en cuanto al cumplimiento del objeto del contrato.

Asimismo, debemos señalar que no observamos que el demandante haya realizado ninguna gestión tendiente a verificar la observancia de la nota suscrita con el socio estratégico; motivo por el cual, sustentar un incumplimiento, en una negativa a la cual no opuso resistencia alguna, aun teniendo documentos en virtud de los cuales se adquiría el compromiso a permitir, no solo el paso, sino la plantación y demás actividades conexas, pone de manifiesto la ausencia de gestión, tendiente a, por un lado, que se verificara la ejecución del contenido de la *Carta de Compromiso*, y, por el otro, a cumplir con el objetivo de la contratación.

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-013-CAF-2017 de 20 de noviembre de 2017.

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución No. DM-0666-2019 de 30 de diciembre de 2019**, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, ni su acto confirmatorio, en consecuencia, que se nieguen las pretensiones de la recurrente.

IV. Pruebas.

4.1. Este Despacho **se opone a la admisión de las documentaciones** visibles de foja 106 a 138 y 139 a 148 del expediente judicial, por inconducentes de conformidad con lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial e incumplir la formalidad determinada en el artículo 833 del mismo cuerpo normativo.

4.2. Esta Procuraduría **se opone a la admisión de los testimonios** solicitados, visibles a foja 36 del expediente judicial, por improcedentes, con fundamento en el artículo 844 del Código Judicial.

4.3. Este Despacho **se opone a la admisión de los informes requeridos**, visibles a fojas 36 del expediente judicial, de conformidad con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial.

4.4. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia debidamente autenticada del expediente, cuyo original reposa en la entidad demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General