

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 634

Panamá, 13 de mayo de 2021

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

La firma forense De Castro & Robles actuando en nombre y representación de la sociedad **Petróleos Delta, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ACP-ISCL-RM19-SS-COMB-391688-MUL de 30 de septiembre de 2019, dictada por la **Autoridad del Canal de Panamá (ACP)**, 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 la finalidad 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial del consorcio demandante sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes normas:

A. El artículo 175 del Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, el cual señala, entre otras, que la Autoridad suspenderá los pagos adeudados a los contratistas cuando se encuentren en mora o sean deudores de la Autoridad y el Oficial de

Contrataciones podrá compensar sumas adeudadas al contratista por sumas adeudadas a la Autoridad, mediante resolución motivada y previa revisión de asesoría legal (Cfr. fojas 31 a 39 del expediente judicial).

B. El artículo 56 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, indica que, los contratos celebrados por la Autoridad estarán sujetos a los reglamentos que ésta expida con respecto a la contratación (Cfr. fojas 39 a 41 del expediente judicial).

III. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la **Resolución ACP-ISCL-RM19-SS-C-COMB-391688-MUL de 30 de septiembre de 2019**, expedida por el Oficial de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), mediante la cual se resolvió:

“...

PRIMERO: Presentar formal reclamo de la Autoridad del Canal de Panamá contra el Contratista Petróleos Delta S.A. por un monto de **B/. 654,140.29**, por razón de los gastos ocasionados al equipo flotante de ACP, por la entrega de diésel con elementos no inherentes a éste y conforme a ello declarar al contratista Petróleos Delta S.A. deudor de la ACP.

SEGUNDO: ORDENAR la compensación de las sumas adeudadas a la ACP, por el contratista, por las sumas adeudadas al contratista hasta por un monto de **B/. 654,140.29**.

TERCERO: INFORMAR al contratista que de conformidad con el numeral 7 de la cláusula 4.28.13 del Pliego de Cargos Único, la resolución del Oficial de contrataciones estará sujeta únicamente al recurso de apelación, en efecto devolutivo, ante el Gerente de la División de Administración de Proyectos y Contratos, el cual deberá ser presentado dentro del término de cinco días hábiles contados a partir de la notificación al contratista de esta resolución.

...” (La negrita es de la entidad) (Cfr. foja 767 del expediente judicial).

El acto administrativo fue recurrido a través del correspondiente recurso de apelación, mismo que dio lugar a la emisión de la **Resolución ACP-ISC-RM19-A-391688-01 de 18 de diciembre de 2019 (acto confirmatorio)**; por la cual se resolvió lo siguiente:

“ ...

Primero. Negar lo solicitado en el Recurso de Apelación presentado por la firma de abogados DE CASTRO & ROBLES en representación de la empresa PETRÓLEOS DELTA, S.A. y registrado con el No. ACP-ISC-RM19-A-391688-01;

Segundo. Confirmar en todas sus partes la Resolución No. ACP-ISCL-RM19-SS-C-COMB391688-MUL del 30 de septiembre de 2019, por la cual se establece el reclamo a PETRÓLEOS DELTA, S.A. por el monto de B/.654,140.29 y se le declara deudor de la ACP.

Tercero. Adicionar al monto adeudado, las sumas de \$27,000.00, en concepto del alquiler de camiones cisternas que fueron utilizados para almacenar el diésel retirado de los remolcadores durante los trabajos de limpieza; y de \$20,014.81, correspondiente al costo indirecto de la Unidad que realizó los trabajos de reparación y limpieza. Por lo que el monto total adeudado a la ACP es de \$701,155.10.

...” (La negrita es de la entidad) (Cfr. foja 195 del expediente judicial).

Esa resolución fue notificada a la demandante el 20 de enero de 2020 (Cfr. foja 197 del expediente judicial).

Posteriormente, el 18 de febrero de 2020, la apoderada judicial de la sociedad **Petróleos Delta, S.A.**, interpuso la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, el 18 de febrero de 2020, solicitando que se declare nula, por ilegal, la Resolución ACP-ISCL-RM19-SS-C-COMB-391688-MUL de 30 de septiembre de 2019; así como su acto confirmatorio; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se suspenda la gestión de cobro adelantada por la Autoridad del canal de Panamá en virtud de la resolución, en particular la retención de las Facturas número 13135, 13136 y 131318 que totalizan un monto de B/. 47,014.81 generadas en virtud de la orden de compra 442722 emitida bajo el Contrato COMB-439237-MUL, de suministro y transporte de gasolina-LOTE B (Cfr. foja 197 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la actora manifiesta que la entidad incurre en una violación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 19 de 1997, ya que el contrato celebrado por **Petróleos Delta, S. A.** y la ACP para el suministro de diesel, está sujeto a los reglamentos, términos y condiciones que la entidad emita respecto a la contratación. Que, en ese sentido, la ACP emitió un Anexo 4-Pliego de Cargos Únicos-Micro-Compra, Contrato de Suministro de Bienes y Préstamos de Servicios y Obras de la Autoridad del Canal de Panamá, el

cual establece el procedimiento administrativo de reclamos (Cfr. fojas 31 y 32 del expediente judicial).

De igual manera, añade la sociedad demandante, que la ACP tiene la obligación de incluir el monto cierto reclamado, el cual únicamente puede ser actualizado si los gastos que alegan existen y continúan siendo incurridos en la ejecución del contrato, de lo contrario el monto reclamado no puede ser incrementado y debe acompañarse de todas las pruebas en sustento del mismo (Cfr. fojas 33 a 38 del expediente judicial).

Añade, que la entidad hizo caso omiso a su propia normativa y desconoció el contenido de lo señalado tanto en sus reglamentos como en los términos y condiciones de los contratos que ésta suscribe y que ellos mismos han creado para la relación contractual con sus contratistas, violando el debido proceso, al modificar la resolución apelada en el sentido de incluir sumas nuevas, que no habían sido previamente contempladas, sin sustento probatorio y privando a la apelante **Petróleos Delta, S.A.**, de la oportunidad procesal correspondiente para oponerse a dichas sumas (Cfr. fojas 39 a 41 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad planteados en la demanda, con sustento en el acto acusado de ilegal contenido en la **Resolución ACP-ISCL-RM19-SS-C-COMB-391688-MUL de 30 de septiembre de 2019**, el cual señala claramente en su parte denominada considerando, lo siguiente:

“ ...

5. Que el 16 de octubre de 2017, personal de ACP y El Contratista visitaron las instalaciones de POTSA, lugar de acopio propuesto por El Contratista para el diésel a ser suministrado bajo el contrato y como resultado de esta visita, El Contratista se comprometió a adecuar las instalaciones de POTSA Cristóbal y Balboa para los despachos por camión cisterna a la ACP. **Debido a las adecuaciones requeridas, el contratista no estuvo en capacidad de brindar la primera entrega de diésel desde POTSA, por lo que tuvo que adquirirlo a través de compra a Refinería Panamá.**

6. Que el 31 de octubre de 2017, el buque M/T NAVE DORADO descargó diésel importado por GUNVOR para El Contratista en los tanques MH-5 y MH-26 de POTSA Cristóbal y posteriormente el 4 de noviembre de 2017, descargó en el tanque N ° 57 de POTSA Balboa, como parte de la ejecución del contrato COMB-391688-MUL para el suministro de diésel a la ACP. El despacho del diésel recibido a los

equipos flotantes de la ACP inició en la primera semana de noviembre de 2017.

7. Que el 11 de diciembre de 2017, el personal de la ACP reportó el hallazgo de sedimento anormal en la purificadora del remolcador Cerro Jefe. (Anexo 1). Inmediatamente se ordenó la revisión del contenido de los tanques de la barcaza de combustible BC-144, propiedad de la ACP, utilizada para el suministro del diésel liviano a los remolcadores del Atlántico. Se confirmó la presencia de material semisólido oscuro en los tanques de la barcaza BC-144 de la ACP que recibió el diésel por camión cisterna procedente de POTSA Cristóbal y adicionalmente se encontró el mismo tipo de sedimento en las barcasas BC-141 y BC-143 (Anexo 2) de la ACP que recibieron diésel del muelle de Balboa.

8. Que la presencia del material semisólido oscuro y las anomalías reportadas en los equipos flotantes de la ACP se reportaron a escasamente un (1) mes posterior al recibo del diésel que fue importado por el buque M/T NAVE DORADO, por GUNVOR para el Contratista.

9. Que el 12 de diciembre de 2017, se realizó reunión en la ACP en la cual participaron el Oficial de Contrataciones, las unidades solicitantes de la ACP y representantes de El Contratista para mostrar la evidencia fotográfica y física del sedimento semisólido oscuro contenido en el diésel despachado a los tanques de la barcaza de combustible BC-144 que recibió el diésel del camión procedente de POTSA Cristóbal, y que fue utilizada a su vez para el suministro de combustible a los remolcadores del Atlántico (Anexo No. 2).

10. Que como resultado de la reunión del 12 de diciembre de 2017, El Contratista tomó muestras del combustible utilizado para despachos en POTSA Cristóbal y Balboa y además muestras de los tanques de la barcaza BC-144 que recibió el diésel del camión procedente de POTSA Cristóbal, para su respectivo análisis físico/químico. En adición, El Contratista se comprometió a verificar la condición de los camiones cisternas utilizados para el despacho del diésel a la ACP, Por su parte, la ACP contrató un laboratorio independiente para que analizara el material semisólido oscuro encontrado y el diésel despachado en los tanques de las barcasas.

11. Que el 19 de diciembre de 2017, la ACP recibió los resultados de los análisis del laboratorio independiente, los cuales mostraron como resultado que el diésel por sí solo, daba la apariencia de que se ajustaba a las especificaciones del contrato, no obstante, también contenía un material semisólido oscuro, no inherente al diésel, y que era inorgánico e insoluble en el diésel. Cabe indicar que, en las tres barcasas de combustible propiedad de la ACP, el semisólido encontrado presentó la misma consistencia y características físicas, a pesar de que las barcasas fueron cargadas con producto proveniente de distintos tanques y camiones cisternas, de propiedad de subcontratistas de El Contratista.

12. Que estas características de la sustancia encontrada (inorgánica e insoluble) permitían que se separara con facilidad del diésel, una vez el contenido del tanque permanecía en reposo. Por tal motivo, cuando se tomaban las muestras de diésel y se realizó su análisis, éste daba la apariencia de que se ajustaba a las especificaciones establecidas en el contrato, debido a que el material semisólido permanecía en el fondo del envase (tanque) y no era captado al momento de extraer las muestras requeridas previo al despacho. Sin embargo, esta situación cambiaba a la hora del despacho del diésel, toda vez que la fuerza de las bombas de despacho conseguía succionar parte del material semisólido, enviándolo a los tanques de almacenamiento de los equipos flotantes.

13. **Que del 14 al 20 de diciembre de 2017, la ACP realizó una limpieza completa de los tanques de las barcas BC-1411 BC-143 y BC-144, en vista de que los tanques de las tres barcas se vieron afectados con la sustancia semisólida antes referida.**

14. Que por su parte, El Contratista envió el Reporte de Análisis de Intertek Lab. Reference No.2017PANA-001 338 del 05-Nov-17, que hace mención sobre pruebas efectuadas al combustible depositado en el Pacífico proveniente del barco M/T 'Nave Dorado' en el Tanque No.57 / 'Composite Sample', sin embargo, **El Contratista en su reporte de limpieza y adecuación de los tanques del Pacífico, entregado previo al almacenamiento del diésel, hizo mención de haber hecho limpiezas y adecuaciones únicamente de los Tanques #55 y 56, mas no del tanque 57, que fue donde se depositó el diésel despachado a la ACP. Este reporte le fue solicitado a El Contratista; sin embargo, hasta la fecha dicho reporte no ha sido presentado.**

15. **Que el 25 de enero de 2018, durante los eventos de descargue de combustible en instalaciones de almacenaje en 'Miraflores Landing' de propiedad de la ACP , personal de ACP encargado del acopio del diésel, llegó a detectar contaminantes en uno de los camiones cisternas de El Contratista que había terminado su descargue, lo que nos llevó a confirmar que cincuenta y un (51) días después de la detección de la primera contaminación del Remolcador Cerro Jefe, aún se seguía suministrando diésel con sustancias no inherentes a este en los despachos. (Anexo 3)**

16. **Que en junio de 2018, en una inspección de rutina, personal de ACP detectó nuevamente sedimentos en el fondo de los tanques de carga de la barcaza BC-141, la cual se estaba utilizando como centro de acopio del diésel para el suministro a los remolcadores del Pacífico.**

17. Que producto del hallazgo y notificación a El Contratista, éste subcontrató a las siguientes empresas para la recolección de muestras y limpieza de los tanques de la barcaza:

- Saybolt, Core Laboratories Co., para recolección de muestras y respectivo análisis.
- Intertek, Calebret, para recolección de muestras y respectivo análisis.

- Marine Surveyors Bureau, para los trabajos de limpieza y disposición del diésel contaminado.

18. Que durante el proceso de limpieza, se dispusieron en camión cisterna de El Contratista nueve mil ciento veinte (9,120) galones de diésel, los cuales fueron reconocidos en crédito a favor de la ACP.

19. Que el sedimento encontrado nuevamente mostró ser insoluble en el diésel por lo que optó por decantarlo. Las muestras del diésel, fueron analizadas por dos laboratorios independientes y una vez más los resultados indicaron que el diésel suministrado daba la apariencia de ajustarse a lo estipulado en las especificaciones del contrato, sin embargo, se identificaron sedimentos de residuos metálicos, cuya composición resultó ser diferente a lo encontrado en diciembre de 2017, pero también se trataba de material inorgánico no inherente al diésel.

20. Que a partir del primer reporte realizado en diciembre de 2017 respecto al diésel con la sustancia inorgánica e insoluble y posteriormente el hallazgo de más sustancias inorgánicas en junio de 2018, se emitió comunicado a los Jefes de Máquinas Encargados de cada uno de los remolcadores de ACP, instruyéndoles a incrementar las tareas de mantenimiento en lo relacionado a cambios de los filtros de diésel y limpieza de las purificadoras. Adicionalmente se estableció un nuevo procedimiento de revisión y filtrado del diésel suministrado por medio de camiones cisternas, previo a la aceptación y autorización de entrega en los centros de acopio de la ACP, con lo cual se consiguió mitigar en parte la afectación, sin embargo, los costos asociados a esta situación se mantuvieron hasta finales de febrero de 2019.

21. Que en febrero de 2019, El Contratista rescindió su acuerdo con GUNVOR y las Terminales de POTSA Cristóbal y Balboa, para subcontratar con la empresa CHEVRON, el almacenaje del diésel en la terminal de PATSA, en Rodman.

22. Que posterior al cambio de subcontratista, hasta la fecha, no se identificaron nuevos incidentes con remolcadores atribuibles a la sustancia semisólida en el diésel

23. Que producto del despacho de diésel con sustancias inorgánicas no inherentes a el mismo, por El Contratista, se dio un incremento sustancial e inusual de gastos por reemplazo de inyectores, bombas y partes, mano de obra, además de limpiezas no programadas de los tanques de diversos equipos flotantes de la ACP, lo cual se ha cuantificado por B/.654,140.29, suma que se detalla en el Anexo 4.

24. Que con base en todo lo anteriormente indicado, el oficial de contrataciones ha determinado presentar el correspondiente reclamo al Contratista, con fundamento en el Reglamento de Contrataciones de la ACP; así como los términos y condiciones del contrato.

..." (La negrita es de esta Procuraduría) (Cfr. fojas 164 a 166 del expediente judicial).

Por otra parte, en abono a la adecuada actuación de la entidad demandada debemos precisar que en la **Resolución ACP-ISC-RM19-A-391688-01 de 18 de diciembre de 2019**, que resuelve el recurso de apelación presentado contra el acto acusado, se señaló lo siguiente:

“ ...

A. De una lectura de la Resolución impugnada se desprende que la misma pareciera haber sido emitida en atención a tres (3) supuestos ocurridos en fechas distintas, en las cuales alegadamente se detectó la presencia de contaminantes en el diésel suministrado por nuestra mandante, a saber:

1. El hallazgo ocurrido el día 11 de diciembre de 2017, de sedimento anormal en la purificadora del remolcador Cerro Jefe (Ver P. 7, Considerandos, Resolución impugnada), lo cual llevó al hallazgo de material semisólido oscuro en los tanques de las Barcazas BC-144, BC-141 y BC-143.

2. La detección ocurrida el día 25 de enero de 2018 durante descargue de combustible en las instalaciones de almacenaje en Miraflores Landing, de la presencia de contaminantes sólidos en uno de los camiones cisternas de nuestra mandante (ver P. 15, Considerandos, Resolución impugnada), sin acreditar que es el mismo que en los otros casos.

3. La detección ocurrida en junio de 2018, de sedimentos en el fondo de los tanques de carga de la barcaza BC-141, la cual se utilizaba como centro de acopio de diésel para el suministro de remolcadores del Pacífico (ver P. 16, Considerandos, Resolución impugnada).

...

18. Al respecto, se observa en el expediente el análisis de Saybolt Core Laboratories, laboratorio independiente contratado por ACP, que confirmó que la muestra del diésel estaba dentro de los rangos permitidos en el contrato. No obstante, no es posible obviar la existencia del material semisólido encontrado con el diésel, el cual resultó ser un material inorgánico e insoluble en el diésel, y precisamente por esa característica de insolubilidad, no afectó la apariencia del diésel en cuanto a color y brillantez, tampoco alteró el peso, viscosidad y otras propiedades inherentes al diésel.

También se observa en el expediente, que el material semisólido, mientras se encontraba en reposo, permanecía en el fondo del envase que lo contenía, sin embargo, al momento de darse el despacho por bomba, la fuerza de succión, permitió que este semisólido se trasladara hasta llegar a los remolcadores de ACP. Es

decir, este material semisólido e insoluble, se trasladó a través de las bombas de despacho y tuberías del contratista, durante las operaciones de trasiego de combustible, de forma que llegó a las barcasas, y de allí hasta los tanques de los remolcadores y, por último, al motor de propulsión, afectando los inyectores de combustible de los motores; y por consiguiente, el adecuado funcionamiento de los mismos. En este sentido, resulta evidente que todas las veces que se tomaron las muestras, sin raspar el fondo, generaron un resultado superficialmente conforme con los rangos establecidos en el contrato, pues la técnica para la toma de las muestras no está destinada a capturar sedimentos tan particulares como el que contenía este diésel, y siendo así, las muestras recolectadas aparentaron estar libres de sedimentos.

...

Cuando se dio la alerta de contaminación se constató que además de la barcaza BC-144, localizada en Davis, las barcasas BC-141 y BC-143, de la División de Dragado, localizadas en Gamboa, también presentaban el material semisólido en el fondo de sus tanques. Por esa razón, ACP solicitó al inspector de Saybolt Core Laboratories que tomara muestras de por lo menos dos de las tres barcasas, BC-141 y BC-144, donde se presentó la condición. El Anexo 2 del reclamo de la ACP presenta la condición de los tanques de las barcasas para esa fecha que evidencian también el contenido de un sedimento semisólido, inusual en un tanque de diésel.

...

También se observa en el expediente documentos que confirman que EL APELANTE reconoció su responsabilidad ante este hecho, en vista de que luego de reportada la primera contaminación en diciembre de 2017, todas las barcasas de combustible de la ACP fueron sometidas a un proceso de limpieza exhaustivo por parte de la ACP, lo cual fue mostrado y corroborado por EL APELANTE.

Posteriormente, se documenta una nueva situación de alerta, ocurrida en junio de 2018, en la cual la barcaza BC-141, presentaba nuevamente exceso de sedimentos en el fondo de sus tanques. Al presentarse este nuevo incidente, EL APELANTE contrató los servicios de la empresa Marine Surveyors Bureau, para los trabajos de limpieza y disposición del diésel contaminado. Además, durante el proceso de limpieza, se dispusieron en camión cisterna 9,120 galones de diésel, los cuales EL APELANTE reconoció como crédito a favor de la ACP.

Cabe resaltar que para ese momento, EL APELANTE, a través de sus contratistas, tuvo acceso a los tanques de las barcasas, y por ende, la posibilidad de obtener muestras directas del sedimento contaminante. Así mismo, se pudo verificar que para esa fecha, EL APELANTE era el único proveedor del diésel utilizado por ACP (desde el 10 de octubre de 2017

hasta el 30 de septiembre de 2019); por lo tanto, el único diésel utilizado por la ACP era el despachado por EL APELANTE.

Por consiguiente, y contrario a lo que alega EL APELANTE, podemos indicar que EL APELANTE tuvo el acceso necesario para tomar muestras del contaminante del diésel, y además, realizó actuaciones que evidencian un reconocimiento implícito de su responsabilidad con respecto a la presencia de contaminantes en el diésel suministrado a la ACP.

..." (Lo resaltado es de este Despacho) (Cfr. foja 179 a 181 del expediente judicial).

De igual manera, la entidad en su acto confirmatorio contenido en la **Resolución ACP-ISC-RM19-A-391688-01 de 18 de diciembre de 2019**, señaló que:

“ ...

Consideramos importante aclarar a EL APELANTE que no se ha determinado, ni se señala así en la resolución recurrida, que la contaminación proviene específicamente de los tanques de almacenamiento TK-5 de Cristóbal o TK-57 de Balboa o del tanquero Nave Dorado o del diésel descargado por el buque, y esto se da por la falta de cooperación de EL APELANTE en brindar la información completa que le fue solicitada por la ACP en diversas ocasiones.

Lo que se aprecia en el expediente es que:

a.El APELANTE no aportó documentación que permitiera determinar que los tanques de almacenamiento utilizados en las terminales de Balboa y Cristóbal cumplieron con la rutina de mantenimiento mandatorio de acuerdo a las normativas API-653. Por lo tanto, no ha podido demostrar que los fondos de dichos tanques estaban libres de contaminantes;

b.La información suministrada del buque tanque Nave Dorado fue insuficiente y, por lo tanto, no concluyente. A falta de suministro de esta información, no se pudo determinar de forma clara cuáles fueron las cargas previas realizadas por el buque en cuestión ya que toda la información suministrada es parcial e incompleta;

c.Las barcasas BC-141, BC-142, BC-143 y BC-144, entraron en operación con la ACP en el año 2014, y nunca presentaron el fenómeno de contaminación que tuvo origen a partir de noviembre de 2017, fecha que coincide con el inicio de despachos efectuados por el APELANTE;

d.Las barcasas BC-141 y BC-143, estaban vacías y el fondo de sus tanques se encontraban libres de ese material semisólido insoluble, tal como se pudo corroborar en el procedimiento llevado a cabo por la División de Dragado de la ACP, previo a la primera carga en el puerto de Balboa con POTSA, contratista de EL APELANTE; y al ser examinadas el 12 de diciembre de 2017, se encontraron con la contaminación del

semisólido en el fondo de sus tanques, lo que ocurrió luego de recargar diésel suministrado por EL APELANTE;

e. Una vez que EL APELANTE cambió sus contratistas POTSA y GUNVOR, trasladando sus operaciones a RODMAN, y utilizando diésel suministrado por CHEVRON, en febrero de 2019, todos los reportes de contaminación cesaron.

...” (Cfr. foja 183 del expediente judicial).

Por otra parte, el Oficial de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), señaló en su informe de Conducta rendido, recalcó lo ya indicado, señalando que:

“...

21. Con base en las situaciones antes descritas, y con fundamento en el Reglamento de Contrataciones de la ACP, así como los términos y condiciones del contrato, se determinó necesario presentar el correspondiente reclamo al Contratista, mediante la Resolución No.ACP-ISCL-RM19-SS-C-COMB-391688-MUL del 30 de septiembre de 2019, por la cual se estableció el reclamo a PETRÓLEOS DELTA, S.A. por el monto de B/.654,140.29, declarándosele deudor de la ACP, y ordenándose con ello la compensación de las sumas adeudadas a la ACP, por las sumas adeudadas al contratista hasta por un monto de B/. 654,140.29. El mismo día 30 de septiembre de 2019, se notificó la Resolución No. ACP-ISCL-RM19-SS-C-COMB-391688-MUL, a El demandante, a través de correo electrónico.

19. El día 7 de octubre de 2019, y dentro del tiempo establecido en el numeral 5 de la cláusula 4.28.13 “Procedimiento Administrativo de Reclamo”, la firma forense DE CASTRO & ROBLES, en su condición de apoderado de EL Demandante, interpuso ante la Gerente de la División de Administración de Proyectos y Contratos, el Recurso de Apelación en contra de la Resolución Motivada No. ACP-ISCL-RM19-SS-C-COMB-391688-MUL-01. El día 18 de noviembre de 2019, se admitió el recurso de apelación mediante carta con número de control ACP-ISC-RM19-A-391688-01.

20. El día 18 de diciembre de 2019, la Gerente Administración de Proyectos y Contratos emitió la Resolución No.ACP-ISC-RM19-A-391688-01, mediante la cual resolvió el recurso de apelación presentado por el contratista, confirmando en todas sus partes la Resolución No. ACP-ISCL-RM19-SS-C-COMB-391688-MUL del 30 de septiembre de 2019, emitida por el Oficial de Contrataciones; y adicionó al monto adeudado, las sumas de B/.27,000.00, en concepto del alquiler de camiones cisternas que fueron utilizados para almacenar el diésel retirado de los remolcadores durante los trabajos de limpieza; y de B/.20,014.81 correspondiente al costo indirecto de la unidad de ACP que realizó los trabajos de reparación y limpieza; por lo que determinó que el monto total adeudado a la ACP es de B/.701,155.10.

21. Resulta oportuno señalar que de conformidad con los parámetros generales que regulan la vía gubernativa como mecanismo de control de legalidad de las decisiones administrativas, le es permitido a la Administración corregir los errores en que se haya incurrido al expedir el

acto recurrido, permitiendo al 'ad-quem' revisar los actos y, en tal sentido, confirmar, modificar, revocar, aclarar o anular la decisión administrativa proferida en primera instancia, cuando lo que se vislumbra es el posible desconocimiento o la omisión de la Ley.

22. Por consiguiente, no se trata entonces de que se haya querido agravar la situación de El demandante (en su momento apelante), sino la consideración de enmendar el error cometido al proferir una decisión, y con ello, permitir a la administración dar debido cumplimiento al principio de legalidad, tomando en cuenta que se trata de una materia que involucra la gestión de fondos de una entidad de derecho público.

23. El mismo día 18 de diciembre de 2019, se notificó la Resolución No.ACP-ISC-RM19-A-391688-01, a El demandante, a través de correo electrónico, poniendo fin a la vía administrativa. Posteriormente, el día 20 de diciembre de 2019, mediante nota con número de control ISC-2019-107 enviada en la misma fecha de su emisión por correo electrónico, la Gerente de la División de Administración de Proyectos y Contratos reemplazó la Resolución No.ACP-ISC-RM19-A-391688-01 del 18 de diciembre de 2019, indicando la corrección particular de los párrafos 37 y 39 de dicha resolución y de los números de páginas.

24. En virtud de la Resolución No. ACP-ISCL-RM20-SS-C-COMB-391688-MUL-02, del 30 de septiembre de 2019 y de la Resolución No.ACP-ISC-RM19-A-391688-01 del 18 de diciembre de 2019, emitida por la Gerente de la División de Administración de Proyectos y Contratos se procedió con el cobro a El demandante de la suma de B/.47,014.81, de las facturas pendientes por pagar bajo el Contrato No. COMB-439237, para compensar la suma reclamada por la ACP en concepto de alquiler de camiones cisternas que fueron utilizados para almacenar el diésel retirado de los remolcadores durante los trabajos de limpieza y del costo indirecto de la Unidad de la ACP que realizó los trabajos de reparación y limpieza por la entrega de diésel contaminado con elementos no inherentes a éste bajo el contrato COMB-391688.

25. En atención a lo señalado por el demandante con respecto a las solicitudes de información presentadas ante la ACP, tenemos a bien informar a esta Magistratura sobre el estatus de cada una de estas solicitudes, lo cual presentamos a continuación:

...

B. Consideraciones de Fondo.

En atención al artículo 56 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, consideramos que El demandante hace una interpretación sesgada de la norma que acusa de violentada, por cuanto que el señalamiento de supuesta infracción no puede analizarse y aplicarse bajo la explicación que hace del concepto de la violación, y en particular, utiliza argumentos que contradicen la norma que aduce como violada, en cuanto que al contrato COMB-391688-MUL le son aplicables, entre otros, los artículos 61, 90 y 175 del Reglamento de Contrataciones, así como las cláusulas contractuales 4.28.13, y 4.28.62 del pliego único de cargos de la licitación No.165935, que contemplan la posibilidad de reclamar y compensar sumas adeudadas por el contratista con sumas adeudadas por la ACP.

..." (Cfr. foja 418 a 420 del expediente judicial).

Así también, en cuanto a la normativa aplicada por la entidad, el Oficial de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), señaló en su informe de Conducta rendido, lo siguiente:

“ ...

II. NORMAS APLICABLES AL CASO.

La Licitación Negociada de Precio Más Bajo No.165935, y el Contrato No. COMB-391688-MUL, se realizaron de conformidad con el régimen especial de contratación de la ACP, consagrado en la Constitución Política de la República de Panamá, la Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la ACP y el Reglamento de Contrataciones de la ACP.

El Título XIV de la Constitución Política de la República de Panamá, denominado 'El Canal de Panamá', consagra lo siguiente:

...

Así, en cumplimiento del mandato constitucional, se promulga la Ley 19 de 11 de junio de 1997 por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá (Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá), que en su preámbulo indica que es la norma que se dicta en cumplimiento del artículo 323 de la Constitución y cuyo propósito es proporcionar a esta entidad de Derecho Público, las normas de carácter general para su organización, funcionamiento y modernización que servirán de marco para los reglamentos que al respecto se expidan.

Específicamente en su Capítulo III denominado Patrimonio, Finanzas y Fiscalización, en su Sección Cuarta, se establecen las normas generales relativas a la Contratación de Obras, Suministro de Bienes y Prestación de Servicios que realice la Autoridad.

Entre otras normas se tomó en consideración el artículo 47 de la Ley Orgánica, que establece que 'Sin perjuicio de lo que disponga esta Ley, la Autoridad no hará pago o transferencia de dinero a ninguna persona natural o jurídica, estatal o privada, a menos que sea por servicios contratados por la Autoridad, por bienes que adquiera o por causa de obligación legalmente contraída por ella'.

Igualmente, es atinente a este proceso el artículo 56 de la Ley Orgánica, el cual señala que los contratos celebrados por la Autoridad estarán sujetos a los reglamentos que ésta expida con respecto a la contratación, así como a los términos y condiciones de cada contrato en particular. De igual forma se señala que los reglamentos contendrán disposiciones que establezcan mecanismos para la resolución justa y expedita de las objeciones de los proponentes, así como para los reclamos de los contratistas.

Por su parte, y a efectos de desarrollar esta norma general, el literal c) numeral 5 del artículo 18 de la propia Ley Orgánica, señala que corresponde a la Junta Directiva de la Autoridad aprobar el reglamento

aplicable a la contratación de obras, suministro de bienes y prestación de servicios, así como los límites, condiciones y restricciones que los regirán.

Es entonces que, en desarrollo del Título constitucional, la Ley 19 de 1997 y las facultades normativas y reglamentarias expresamente otorgadas a la Junta Directiva de la Autoridad, a las que nos hemos venido refiriendo, que se expide el Acuerdo No. 24 de 4 de octubre de 1999, por medio del cual se aprueba el 'Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá' (Reglamento de Contrataciones).

Entre el articulado del Reglamento de Contrataciones se aprecia el artículo 61, el cual señala que la presentación de propuestas por los participantes en el proceso de licitación equivaldrá a la aceptación, sin reservas ni condiciones, de los documentos, términos y condiciones de la licitación.

De esta manera, el Reglamento contempla en el Capítulo X las disposiciones aplicables a la Resolución de Conflictos y que en su artículo 90 establece que los contratos celebrados por la Autoridad estarán sujetos a lo dispuesto en este Reglamento, así como a los términos y condiciones establecidos para cada contrato en particular. Además, señala que la interpretación de las normas de este Reglamento y la de los contratos, siempre atenderá al objeto fundamental de las funciones legales reconocidas a la Autoridad y al principio de equidad en la relación con los contratistas.

Bajo este enfoque, también se tomó en consideración, los numerales 2 y 3 del artículo 134 del Reglamento de Contrataciones, que establecen que el contratista tendrá entre sus derechos y obligaciones, el colaborar con la Autoridad, en lo necesario, para que el objeto del contrato se cumpla y sea de la mejor calidad; acatar las órdenes que durante el desarrollo del contrato le sean impartidas; de manera general, actuar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando dilaciones; y garantizar la calidad de las obras realizadas, bienes y servicios contratados, respondiendo por ello de acuerdo con lo pactado.

Así mismo, el artículo 175 del Reglamento de Contrataciones, el cual faculta a la Autoridad a suspender los pagos adeudados a los contratistas cuando estos se encuentren en mora o sean deudores de la Autoridad, y autoriza al Oficial de Contrataciones a compensar sumas adeudadas al contratista por sumas adeudadas a la Autoridad, mediante resolución motivada y previa revisión de asesoría legal.

Por otro lado, el artículo 7 del Reglamento de Contrataciones establece que el Administrador, siguiendo las políticas de la Junta Directiva y las normas de este reglamento, impartirá las instrucciones y adoptará los procedimientos internos que desarrollen lo preceptuado en el mismo, así como las provisiones y cláusulas contractuales pertinentes.

En uso de esta potestad y mediante la Resolución No. ACP-AD-RM03-06 (de 30 de enero de 2003), el Administrador aprueba el Procedimiento Interno de Contratación, el cual contiene un listado de cláusulas contractuales generales que se incorporan a todos los contratos

que celebra la Autoridad, conforme se indica en el pliego de cargos respectivo.

Para el caso que nos ocupa, el contrato No. COMB-391688-MUL, y que fue adjudicado a El demandante, el 10 de octubre de 2017, incorpora los términos y condiciones del pliego de cargos de la Licitación No.165935.

Efectivamente el pliego de cargos de la licitación No.165935 incluyó las cláusulas contractuales adoptadas mediante la Resolución No. ACP-AD-RM03-26 (de 25 de junio de 2003) y sus correspondientes modificaciones, entre las cuales destacamos las siguientes:

(i) **4.28.13. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RECLAMOS.**

...

(ii) **4.28.62. SUMAS ADEUDADAS A LA AUTORIDAD.**

La Autoridad podrá descontar de los pagos parciales o del pago final cualquier deuda que el Contratista tenga pendiente con la Autoridad. El oficial de contrataciones podrá compensar sumas adeudadas al contratista por sumas adeudadas a la Autoridad.

Asimismo, la ACP ha desarrollado procedimientos internos para su mejor protección, y en este sentido, el Manual de Sistemas Financiero de la ACP incluye el instructivo No. 6403, que hace referencia al manejo de daños causados por contratistas y se le asigna al oficial de contrataciones y al gerente de la División de Administración de Proyectos y Contratos la responsabilidad de dar seguimiento al cobro de los costos asociados con las reparaciones, lo que incluye costos directos e indirectos de la unidad que realiza la reparación.

Con base en todo lo antes expuesto, la Autoridad del Canal de Panamá, al emitir la Resolución ACP-ISCL-RM19-SS-C-COMB-391688-MUL-01 del 30 de septiembre de 2019, por el Oficial de Contrataciones, y su acto confirmatorio, mediante la Resolución No.ACP-ISC-RM19-A-391688-01 de 18 de diciembre de 2019, firmada por la Gerente de la División de Administración de Proyectos y Contratos, actuó en derecho, tomando en cuenta las normas aplicables vigentes, que hemos citado, sin haber sobrepasado en forma alguna el marco de la legalidad.

..." (Cfr. fojas 421 a 425 del expediente judicial).

Finalmente, no hay que perder de vista que la entidad cumplió con su deber de notificar a la sociedad demandante de todas las actuaciones en la esfera administrativa; hechos que pueden verse debidamente acreditados dentro del expediente de marras. Por tanto, consideramos que la referida entidad cumplió con los principios del **debido proceso**, así como también garantizó a la recurrente la oportunidad de ejercer ampliamente su **derecho de defensa**; no obstante, la misma no

aportó pruebas que desvirtuaran los hechos que le fueron atribuidos, tal como se aprecia de las constancias procesales.


Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución ACP-ISCL-RM19-SS-COMB-391688-MUL de 30 de septiembre de 2019, dictada por la **Autoridad del Canal de Panamá (ACP)**, su acto confirmatorio y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.


IV. Pruebas:

1. Se **objetan** las pruebas documentales visibles a fojas 50 a 399 del expediente judicial, por consistir en documentos presentados en copias simples, contraviniendo lo estipulado en el artículo 833 del Código Judicial.
2. Se **objetan** todas las pruebas aducidas denominadas de informe a fojas 44 a 48 del expediente judicial, por contravenir lo estipulado en el artículo 784 del Código Judicial.
3. Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y que reposa en los archivos de la institución demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 219-20