

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 710

Panamá, 04 de abril de 2022

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.

Concepto de la Procuraduría  
De la Administración.

Expediente: 254482021.

El Licenciado **Alexis Rubén Zuleta Aizprúa**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019, emitida por la **Alcaldía del Distrito de Panamá**.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudimos ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo nulidad descrito en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

La Resolución No.C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019, emitida por la **Alcaldía del Distrito de Panamá**, es el acto que se acusa de ilegal, el cual citamos, para mejor referencia:

**"MUNICIPIO DE PANAMÁ**

**Resolución No. C-038-2019**  
**(De 16 de septiembre de 2019)**

**EL ALCALDE DEL DISTRITO DE PANAMÁ**  
en uso de sus facultades legales,

**CONSIDERANDO**

Que el Municipio de Panamá, mediante aviso de convocatoria publicado el 03 de agosto de 2017, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas 'PanamaCompra', de conformidad con lo establecido en el Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, hizo el llamado para que concurrieran a presentar propuestas todos los interesados en participar del Acto Público de selección de contratista bajo la modalidad de Licitación Por Mejor No.2017-5-76-0-08-LV-011003 para la **'CONCESIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL EQUIPAMIENTO, PUESTA EN MARCHA, OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN, MANTENIMIENTO, CONTROL Y RECAUDACIÓN DE TASA DE ESPACIOS MEDIANTE UN SISTEMA DE REGULACIÓN DEL ESTACIONAMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA POR PARQUÍMETROS EN LA CIUDAD DE PANAMÁ'**.

Que el día 24 de agosto del 2017, se realizó la reunión previa y homologación para que los interesados en el acto público pudieran realizar todas las consultas que consideraran prudentes, por lo que en dicha reunión se absolvieron las consultas presentadas por los proponentes y se estableció que algunos puntos se corregirían a través de adenda.

Que el Acto Público No. **2017-5-76-0-08-LV-011003** tiene modificaciones al pliego de cargos, siendo las siguientes:

- Adenda No.1 publicada el 4 de septiembre de 2017.
- Adenda No.2 publicada el 25 de septiembre de 2017.
- Respuestas y aclaraciones publicada el 25 de septiembre de 2017.
- Adenda No.3 publicada el 16 de octubre de 2017.
- Nota aclaratoria publicada el 16 de octubre de 2017.
- Adenda No.4 publicada el 1 de noviembre de 2017.
- Adenda No.5 publicado el 27 de noviembre de 2017.
- Adenda No.6 publicada el 4 de diciembre de 2017.
- Adenda No.7 publicada el 6 de diciembre de 2017.
- Respuestas y aclaraciones publicada el 7 de diciembre de 2017.
- Adenda No.8 publicada el 3 de enero de 2018.
- Adenda No.9 publicada el 10 de enero de 2018.
- Adenda No.10 publicada el 7 de febrero de 2018.

Que a través del (sic) Resolución No.C-027-2018 de quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018), se formaliza la designación de los miembros de la Comisión Evaluadora encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos por parte de todos los proponentes, y aplicar la metodología de ponderación descrita, igualmente, en el pliego de cargos.

Que el día 22 de febrero de 2018, se celebró en el salón de Actos Públicos de la Subdirección de Compras del Municipio de Panamá, el referido acto público, en el que se presentaron los siguientes proponentes:

No.	OFERENTES	REGALIAS % PROMEDIO	MONTO MÍNIMO DE INVERSIÓN	FIANZA PROPUESTA 10% DE
1.	CONSORCIO ESTACIONAMIENTOS Y MOVILIDAD PANAMA (ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS S.A.U. /EYSA PANAMA, S.A./ GALAXY COMMUNICATIONS CORP)	38.60%	B/.5,441 ,226.23	B/.750,000.00
2	CONSORCIO SMART PARKING CIUDAD PANAMA (COMPAÑIA ALBORADA DE AMERICA/ IBER AMERICA/ GRUPOARROCO/ VECTOR METERS/ INTEGRA SOLUCIONES DE PARKING /ALADE CORPORATIONS)	40.20%	B/.5,527,894.62	B/.591,484.72
3	CONSORCIO PACIFIC PARKING PANAMA (HOMBRES DE BLANCO CORP/ SERVICIOS DE GESTIÓN EN SEGURIDAD VIAL/ AREATEC	37 .92%	B/.3,018,700.00	B/.301,880.00

	TECNOLOGIA E SERVICIOS LTDA EPP/ CONTROL ELECTRONICO)			
4	CONSORCIO PANAMA PARKING (SH3 INGENIERIA, S.A./ HECTRONIC USA CORP)	30.01%	B/.3,526,500.00	B/.352,650.00

En el acto público se contó con la participación de funcionarios del Departamento de Compras, Departamento de Contrataciones, Dirección de Planificación Urbana y de la Contraloría General de la República, además de los representantes de las empresas participantes.

Que el Informe de la Comisión, publicado el dieciséis (16) de abril de dos mil dieciocho (2018), los comisionados concluyen:

EMPRESA PROPONENTE	PUNTUACIÓN TOTAL OBTENIDA
CONSORCIO PACIFIC PARKING PANAMA	55.5 Puntos
CONSORCIO PANAMA PARKING	92.24 Puntos

Que posteriormente, todos los proponentes presentaron acción de reclamo en tiempo oportuno y fueron admitidos y resueltos mediante la Resolución N°DF-426-2018 de catorce (14) de mayo de 2018, que resolvió anular totalmente el Informe de Comisión Evaluadora y ordenar un nuevo análisis.

Que el Municipio de Panamá mediante Resolución No.C-087-A de 22 de mayo de 2018, designa una nueva comisión evaluadora para que emita un análisis de las propuestas, por consiguiente, entregaron el Informe de Comisión Evaluadora, el cual fue publicado el cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018), concluyendo:

EMPRESA PROPONENTE	PUNTUACIÓN TOTAL OBTENIDA
CONSORCIO PANAMA PARKING	92.24 Puntos

Que mediante Resolución No. C-097-2018 de 7 de junio de 2018, publicado en ese mismo día, se adjudica la Licitación por Mejor Valor No. 2017-5-76-0-08-LV-011003, al CONSORCIO PANAMA PARKING conformado por las empresas (SH3 INGENIERIA, S.A. / HECTRONIC USA CORP.), para la 'CONCESIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL EQUIPAMIENTO, PUESTA EN MARCHA, OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN, MANTENIMIENTO, CONTROL Y RECAUDACIÓN DE TASA DE ESPACIOS MEDIANTE UN SISTEMA DE REGULACIÓN DEL ESTACIONAMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA POR PARQUÍMETROS EN LA CIUDAD DE PANAMÁ.

Que el Secretario General Encargado del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas certifico la presentación en tiempo oportuno del Recurso de Impugnación presentado por el Consorcio de Estacionamientos y Movilidad Panamá conformado por las empresas Estacionamientos y Servicios S.A.U, Eysa Panamá S.A y Galaxy Communications Corp, en contra de la Resolución No.C-097-2018 de 7 de junio de 2018. En ese sentido, indicó que el recurso impetrado surtirá en (sic) efecto suspensivo, de acuerdo con el Texto Único la Ley 22 de 2006.

En concordancia con el Portal de PanamaCompra, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, por medio de la Resolución No. 061-Pleno/TACP de 18 de junio de 2018, resuelve admitir el recurso antes indicado, correr traslado al Municipio de Panamá, conceder el efecto correspondiente del recurso y solicitar el Informe de Conducta en conjunto con el expediente administrativo debidamente foliado.

Que el día 12 de julio del 2018, se presentó en el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas solicitud de Advertencia de Ilegalidad contra la Resolución No. 061-2018/TACP del 18 de julio del 2018, que admite el Recurso de Impugnación promovido por el Consorcio de Estacionamientos y

Movilidad Panamá conformado por las empresas Estacionamientos y Servicios S.A.U, Eysa Panamá S.A y Galary Communications Corp.

Que consecutivamente, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas el día 12 de julio del 2018, rechaza por improcedente la Advertencia de Ilegalidad promovido por el Consorcio de Estacionamientos y Movilidad Panamá.

Que el día 24 de septiembre del 2018 el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas Publico (sic) en el portal de 'PanamaCompra' la Resolución No.169-Pleno/TACP del 19 de septiembre del 2018 donde declaran no viable el Recurso de Impugnación interpuesto por el consorcio de Estacionamiento y Movilidad Panamá conformado por las empresas Estacionamientos y Servicios S.A.U, Eysa Panamá S.A y Galaxy Communications Corp,

Que el contrato fue enviado en su momento a refrendo de Contraloría General de la República para su perfeccionamiento; sin embargo, fue devuelto a la entidad licitante con subsanaciones técnicas y jurídicas que atender.

Que por medio de la Nota P.U-581-19 de 16 de septiembre de 2019, la Unidad Gestora del proyecto, la Dirección de Planificación Urbana, recomienda y solicita el rechazo de las propuestas y, en consecuencia, la cancelación del Acto Público, sustentado en los siguientes argumentos técnicos:

- La actual administración requiere priorizar los proyectos necesarios para garantizar la movilidad urbana en el Distrito de Panamá actuando de forma responsable y planificada, tomando en cuenta las limitaciones presupuestarias.
- La información de referencia del proyecto en discusión ésta basada en las recomendaciones del Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS), el cual recomienda una estrategia de gestión de estacionamientos como una de las alternativas para minimizar el impacto de la demanda vehicular en el Área Metropolitana de Panamá. Esta información está basada en mediciones realizadas en los años 2014 y 2015. La proyección del tráfico en el Área Metropolitana de Panamá requiere ser validada, tomando en cuenta los crecimientos de la demanda en los últimos cuatro (4) años considerando los factores socioeconómicos y la entrada de operación de los edificios de estacionamientos.
- La Administración actual debe elaborar un marco de referencia técnico y económico con un dimensionamiento apropiado y basado en estudios específicos y actualizados en las necesidades de estacionamientos y parquímetros en el Distrito de Panamá. El acto público en cuestión establecía unos lineamientos básicos para el proyecto en zonas muy específicas, pero dejaba a los proponentes que cada uno realizara su estudio de mercado y su plan de negocio en base a sus consideraciones, sin establecer las premisas y referencias para la estimación de la demanda vehicular y su proyección en el horizonte de la concesión, de forma tal, que pudiera ser medible y comparable entre proponentes, lo cual dejaba un espectro de resultados sin acotaciones claras que permitieran definir si los resultados eran razonables o no.
- El proyecto en discusión requiere (sic) de un dimensionamiento técnico-económico que permita proyectar de forma coherente los ingresos por la gestión de estacionamientos que sea consecuente con las proyecciones.

Que en consecuencia de lo mencionado por la parte técnica, existe una incongruencia en las zonas incluidas dentro del acto en cuestión, que van en contra del Plan de Movilidad Territorial para el descongestionamiento vehicular que propone esta administración.

Que, además de los puntos técnicos relativos y contundentes en este proyecto, no cuenta con aprobación del Consejo Municipal, el cual se debió haber dado en una fase previa al acto público, puesto que no se puede ignorar la amplitud que tiene el Consejo Municipal como órgano deliberativo en el control de la gestión ejecutiva de la administración municipal.

Que según lo descrito en la Ley 106 del 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 66 del 2015 que contempla el régimen municipal, el Artículo 17, numeral 11 le otorga la competencia **exclusiva al consejo Municipal de Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción y ejecución de obras públicas municipales;**

Que el prenombrado acto público No.2017-5-76-0-08-LV-011003, fue adjudicado, sin embargo, el contrato no llegó a su formalización, toda vez que no fue refrendado por Contraloría General de la República.

Que, en este sentido, el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, faculta a la entidad licitante por causas de orden público o de interés social, ejercer la facultad de rechazo de su oferta, en caso de ejecutoriada la adjudicación (tal como es el caso que aplica) en virtud que el contrato no ha sido formalizado con el refrendo de la Contraloría General de la República.

Que el Texto Único de la Ley No.22 de junio de 2006, en el Capítulo IV de los Principios de la Contratación Pública, Artículo 17, establece lo siguiente:

**'Artículo 17. Principios generales de la contratación pública.** Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, debido proceso, publicidad, economía y responsabilidad, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, les serán aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho, las normas del derecho administrativo y las normas en materia civil y comercial que no sean contrarias a esta Ley.

Que en virtud de todo lo anterior expuesto, esta Administración está comprometida con la transparencia de los actos públicos, en función de velar por los mejores intereses del Estado, de acuerdo con el orden público e interés social, al que se ha hecho referencia, considerando todos los aspectos técnicos y jurídicos motivados, por ende, se hace necesario reevaluar íntegramente todos los aspectos técnicos de las proyecciones económicas financieros de forma responsable y teniendo en cuenta el impacto positivo que debe generar para todos los ciudadanos de este Distrito, a fin preservar el mejor interés superior del Estado.

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** las propuestas presentadas en el Acto Público de Licitación Por Mejor No.2017-5-76-0-08-LV-011003 para la **'CONCESIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL EQUIPAMIENTO, PUESTA EN MARCHA, OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN, MANTENIMIENTO, CONTROL Y RECAUDACIÓN DE TASA DE ESPACIOS MEDIANTE UN SISTEMA DE REGULACIÓN DEL ESTACIONAMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA POR PARQUÍMETROS EN LA CIUDAD DE PANAMÁ';**

**SEGUNDO: CANCELAR** el Acto Público de Licitación Por Mejor No.2017-5-76-0-08-LV-011003 para la **'CONCESIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL EQUIPAMIENTO, PUESTA EN MARCHA, OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN, MANTENIMIENTO, CONTROL Y RECAUDACIÓN DE TASA DE ESPACIOS MEDIANTE UN SISTEMA DE REGULACIÓN DEL ESTACIONAMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA POR PARQUÍMETROS EN LA CIUDAD DE PANAMÁ';**

**TERCERO: PUBLICAR** la presente Resolución por el término de un (1) día hábil, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas 'PanamaCompra', para efectos de su notificación de acuerdo con lo establecido en el Artículo 129 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

**CUARTO: ADVERTIR** que, contra la presente Resolución, podrá interponerse el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, y Decreto Ejecutivo No.366 de 2006.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,**

**(Fdo). JOSÉ LUIS FABREGA  
ALCALDE DEL DISTRITO DE PANAMÁ."**

En este contexto el 19 de marzo de 2021, el Licenciado **Alexis Rubén Zuleta Aizprúa**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019, emitida por la **Alcaldía del Distrito de Panamá**, que rechaza las propuestas presentadas en el Acto Público de la Licitación por Mejor Valor No.2017-5-76-0-08-LV-011003 para la "CONCESIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL EQUIPAMIENTO, PUESTA EN MARCHA, OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN, MANTENIMIENTO, CONTROL Y RECAUDACIÓN DE TASA DE ESPACIOS MEDIANTE UN SISTEMA DE REGULACIÓN DEL ESTACIONAMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA POR PARQUÍMETROS EN LA CIUDAD DE PANAMÁ." (Cfr. fojas 1-47 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, este Despacho advierte que a través de la Resolución de veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021), fue admitida la demanda de nulidad que ocupa nuestra atención, y se envió copia de la misma por cinco (5) días al **Alcalde del Distrito de Panamá**; quien mediante la Nota No.271/DS/2021 de 7 de abril de 2021, presentó el informe de conducta solicitado, y a través de la misma se le corre traslado al Consorcio Panamá Parking, conformado por las empresas SH3 Ingeniería, S.A. y Hectronic USA Corp., por el término de cinco (5) días, a quienes se les nombró como defensora de ausente a la Licenciada Vianney M. Atencio, la que compareció al Tribunal para notificarse de la admisión y contestar dicha demanda (Cfr. fojas 90, 92-96, 103, 105-108 del expediente judicial).

## II. Disposiciones legales que se dicen infringidas y el concepto de la supuesta infracción.

El Licenciado **Alexis Rubén Zuleta Aizprúa** sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las disposiciones legales, que a continuación pasamos a indicar:

**A. Los artículos 17, 22, 58, 70 y 74 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011,** normas que en su orden guardan relación con, los principios generales de la contratación pública, entre estos, debido proceso; que en la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración, entre otras cosas, la buena fe; que la entidad antes de recibir propuestas, esta facultada para cancelar la convocatoria del acto público sin mayor fundamentación, sin embargo, en caso de que se hubieran recibido propuestas, por causas de orden público o de interés social, la entidad puede rechazar todas las propuestas, sin que hubiera recaído adjudicación; que el contratista tendrá un término no mayor de cinco (5) días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución de adjudicación, para constituir la fianza de cumplimiento; y que los contratos se entenderán perfeccionados cuando sean refrendados por la Contraloría General de la República, y surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación o entrega de la orden de proceder al contratista (Cfr. fojas 10-20, 21-23, 23-25, 36-39 y 40-44 del expediente judicial); y,

**B. Los artículos 36, 162 y 201 (numerales 61 y 70) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000,** los cuales establecen, de manera individual, que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; que los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder; y que señala los conceptos de interés público y orden público (Cfr. fojas 25-34, 35-36 y 39-40 del expediente judicial).

### III. Concepto de la violación de las normas invocadas.

Tal como lo hemos mencionado en los párrafos que anteceden, el 19 de marzo de 2021, el Licenciado **Alexis Rubén Zuleta Aizprúa**, actuando en su propio nombre y representación, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que la Sala Tercera declare, nula, por ilegal, la Resolución No.C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019, emitida por la **Alcaldía del Distrito de Panamá**, manifestando en su libelo, entre otras cosas, lo siguiente:

“El señor Alcalde del Distrito Capital se fundamentó en la segunda condición del artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que no es aplicable a la situación jurídica o negocio jurídico en la fase procedimental en que se encontraba el proceso debido a que ya existía un acto de adjudicación según Resolución No. C-097-2078 del día 7 de junio de 2018 que adjudico el negocio jurídico de referencia, por lo tanto no se podía utilizar esta causa legal para rechazar todas las propuestas porque a la de expedición de la Resolución C-038-2019 de 16 de diciembre de 2019 ya la adjudicación estaba, inclusive ejecutoriada no admitía recurso en esfera administrativa y se había culminado la fase formalización del contrato No 060-2018, faltando solo su perfeccionamiento como es verificable en Sistema de Seguimiento, Control y Acceso y Fiscalización de Documento de la Contraloría General la República donde se observa el Numero (sic) de Control 7263302 relacionado al Contrato 060-2018 celebrado entre las partes, ingresado el 1 de marzo de 2019 y con fecha de salida para subsanar el 8 de abril de 2019.

Por lo tanto; la causal invocada por el señor Alcalde es improcedente al amparo de la legalidad y es más en la presente causa no cabe rechazo de propuesta porque esa facultad especial para rechazar todas las propuestas había precluido, el Alcalde no tenía facultades legales ni competencia para activar dicha facultad dentro de la fase en que se encontraba el negocio jurídico que era la fase de perfeccionamiento del contrato, atentando contra el orden jurídico establecido y afectando con su actuación el interés público y mucho menos cancelar el negocio jurídico.

...  
La fase de firma del contrato conocida en nuestro derecho contractual por mandato expreso de esta norma como fase de ‘formalización del contrato’ se inicia una vez quede ejecutoriada el acto administrativo de adjudicación y entregada la fianza de cumplimiento.

...  
En el presente caso se desprende del expediente judicial lo siguiente:

- Que el Municipio de Panamá convocó el referido acto público y no activó su potestad especial de cancelar el acto público antes de que se recibieran propuestas.
- Que el Municipio de Panamá no activa su potestad especial de rechazo de las propuestas presentadas en el acto público y en su defecto celebro el mismo, recibió la propuesta y ordeno su evaluación.
- Que luego de cumplirse y decidirse una serie de reclamos tampoco rechazo las propuestas y acepto una como la que mejores intereses le representaba y notifico



la adjudicación de acto público, acto que después de agotarse las impugnaciones quedo ejecutoriado, es decir, no había, más recursos contra el mismo.

- Que luego de culminada la fase integrativa y al quedar ejecutoriado el acto administrativo de adjudicación no acudió a su facultad extraordinaria de rechazo la (sic) oferta del proponente adjudicatario y en su defecto decidió solicitarle la fianza de cumplimiento y lo llamo para formalizar el contrato hechos que fueron cumplidos.
- Que luego de formalizado el contrato por las partes contratantes lo envió a la Contraloría General de la República para su refrendo el mismo que fue devuelto para que fuera subsanado y proseguir el procedimiento de refrendo.
- Que el día 24 de septiembre el Municipio de Panamá fuera de término para activar su potestad extraordinaria de rechazo y en abierta violación del artículo 70 de la excerta legal; decide revivir fases precluidas y retrotraer actuaciones y Rechazar todas las propuestas y cancelar el negocio jurídico objeto de la controversia, aún cuando el contrato ya había sido formalizado por las partes contratantes y que el término para rechazar todas las propuestas e inclusive la del proponente adjudicatario ya había precluido.  
...” (Cfr. fojas 10 a 40 del expediente judicial).

#### **IV. Posición de la Alcaldía del Distrito de Panamá, respecto a los cargos de infracción.**

Por otra parte, el 7 de septiembre de 2021, del **Alcalde del Distrito de Panamá**, a través de la Nota No.271/DS/2021 de 7 de abril de 2021, presentó su informe de conducta, a través del cual señaló lo siguiente:

“ ...

Que por medio de la Nota PU-581-19 de 16 de septiembre de 2019, la Unidad Gestora del proyecto, la Dirección de Planificación Urbana, recomienda y solicita el rechazo de las propuestas y, en consecuencia, la cancelación del Acto Público, sustentado en los siguientes argumentos técnicos:

- La administración actual requiere priorizar los proyectos necesarios para garantizar la movilidad urbana en el Distrito de Panamá actuando de forma responsable y planificada, tomando en cuenta presupuestos.
- La información de referencia del proyecto en discusión ésta basada en las recomendaciones del Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS), el cual prioriza una estrategia de gestión de estacionamientos como una de las alternativas para minimizar el impacto de la demanda vehicular en el Área Metropolitana de Panamá. Esta información está basada en mediciones realizadas en los años 2014 y 2015.
- La proyección del tráfico en el Área Metropolitana de Panamá requiere ser validada, tomando en cuenta los crecimientos de la demanda en los últimos cuatro (4) años considerando los factores socioeconómicos y la entrada de operación de los edificios de estacionamientos.
- La administración debe elaborar un marco de referencia técnico y económico con un dimensionamiento apropiado y basado en estudios específicos y actualizados en las necesidades de estacionamientos y parámetros en el Distrito de Panamá. El acto público en cuestión establecía unos lineamientos básicos para el proyecto en zonas muy específicas, pero dejaba a los proponentes que cada uno realizara su estudio de mercado y su plan de negocio en base a sus consideraciones, sin establecer las premisas y referencias para la estimación de

la demanda vehicular y su proyección en el horizonte de la concesión, de forma tal, que pudiera ser medible y comparable entre proponentes, lo cual dejaba un espectro de resultados sin acotaciones claras que permitieran definir si los resultados eran razonables o no.

- El proyecto en discusión requiere de un dimensionamiento técnico- económico que permite proyectar de forma coherente los ingresos por la gestión de estacionamientos que sea consecuente con las proyecciones.

- Que en consecuencia de lo mencionado por la parte técnica, existe una incongruencia en las zonas incluidas dentro del acto en cuestión, que van en contra del Plan de Movilidad Territorial para el descongestionamiento vehicular que propone esta administración.

- **Que, además de los puntos técnicos relativos y contundentes en este proyecto, no cuenta con aprobación del Concejo Municipal, lo cual se debió haber dado en una fase previa al acto público, puesto que no se puede ignorar la amplitud que tiene el Concejo Municipal como órgano deliberativo en el control de la gestión ejecutiva de la administración municipal.**

Que según lo descrito en la Ley 106 del 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 66 del 2015 que contempla el régimen municipal, el Artículo 17, numeral 11 le otorga la competencia exclusiva al concejo Municipal de Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción y ejecución de obras públicas municipales;

Que el prenombrado acto público No 2017-5-76-0-08- LV-01 1003, fue adjudicado, sin embargo, el contrato no llegó a su formalización, toda vez que no fue refrendado por Contraloría General de la República.

Que, en este sentido, el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, faculta a la entidad licitante por causas de orden público o de interés social, ejercer la facultad de rechazo de ofertas, en caso de ejecutoriada la adjudicación; tal como se da en este caso, en virtud que el contrato no ha sido formalizado con el refrendo de la Contraloría General de la República.

Que el rechazo de propuestas en cualquier etapa del acto de selección de contratistas está contemplado en la Ley No 22 de junio de 2006 que establece en su Artículo 58 dicha facultad que mantienen las entidades licitantes y cuyo tenor literal es el siguiente:

...

Como se ha indicado en apartados anteriores, el contrato no se encontraba formalizado. toda vez que para que el mismo nazca ala vidajurídica como contrato público, requiere inexorablemente del reliendo por parte de la Contraloría General de la República.

..." (El destacado es nuestro) (Cfr. fojas 92 a 96 del expediente judicial).

#### V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Ahora bien, una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión del demandante, los cuales analizaremos de manera conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí, esta Procuraduría procede a emitir su concepto en atención a las siguientes consideraciones.

Conforme advierte este Despacho, la génesis del presente negocio fue el Acto Público de selección de contratista bajo la modalidad de Licitación Por Mejor No.2017-5-76-0-08-LV-011003 para la "CONCESIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL EQUIPAMIENTO, PUESTA EN MARCHA, OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN, MANTENIMIENTO, CONTROL Y RECAUDACIÓN DE TASA DE ESPACIOS MEDIANTE UN SISTEMA DE REGULACIÓN DEL ESTACIONAMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA POR PARQUÍMETROS EN LA CIUDAD DE PANAMÁ", cuyo criterio de selección se dispuso que dicho acto sería adjudicado al proponente que hubiera obtenido el mayor puntaje, conforme lo estableció la Comisión Evaluadora en su informe, y de acuerdo con la metodología de ponderación decrita en el Pliego de Cargos (Cfr. foja 56 el expediente judicial y el enlace correspondiente al expediente electrónico <https://www.panamacompra.gob.pa/Inicio/#!/vistaPreviaCP?NumLc=2017-5-76-0-08-LV-011003&esap=1&nnc=1&it=1>).

De igual manera, observamos que la Comisión Evaluadora emitió un nuevo informe de evaluación, concluyendo que la propuesta del Consorcio Panamá Parking, conformado por las empresas SH3 Ingeniería, S.A. y Hectronic USA Corp., recibió un puntaje total de noventa y dos punto veinticuatro (92.24) (Cfr. foja 56 el expediente judicial y el enlace correspondiente al expediente electrónico <https://www.panamacompra.gob.pa/Inicio/#!/vistaPreviaCP?NumLc=2017-5-76-0-08-LV-011003&esap=1&nnc=1&it=1>).

Luego de ello, la **Alcaldía del Distrito de Panamá mediante Resolución No.C-097-2018 de 7 de mayo de 2018, adjudicó el referido Acto Público al proponente Consorcio Panamá Parking, conformado por las empresas SH3 Ingeniería, S.A. y Hectronic USA Corp., por considerar que, su propuesta cumplía con todo lo solicitado en el Pliego de Cargos, situación que se fundamentó en lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, vigente al momento de los hechos. Cabe señalar que dicho acto administrativo fue publicado en el portal electrónico "PanamaCompra" el día 7 de junio de 2017 (Cfr. foja 56 el expediente judicial y el enlace correspondiente al expediente electrónico <https://www.panamacompra.gob.pa/Inicio/#!/vistaPreviaCP?NumLc=2017-5-76-0-08-LV-011003&esap=1&nnc=1&it=1>).**

Ahora bien, mediante la Resolución No.C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019, la entidad Municipal decidió rechazar las propuestas presentadas en el Acto Público de selección de contratista bajo la modalidad de Licitación Por Mejor No.2017-5-76-0-08-LV-011003, y cancelar el mismo, con fundamento en los artículos 58 (Facultad de la entidad licitante) y 17 (Principios Generales de la Contratación Pública) del Texto Único de la Ley 22 de 2006, tal y como se encontraban vigentes al momento de la emisión de dicho acto administrativo; decisión esta que se publicó en el portal electrónico el día 24 de septiembre de 2019.

Este Despacho cree conveniente citar, para mejor referencia, el artículo 58 antes mencionado, el cual es del siguiente tenor:

**“Artículo 58. Facultad de la entidad licitante.** La entidad licitante podrá, antes de recibir propuestas, cancelar la convocatoria del acto público sin mayor fundamentación.

En caso de que se hubieran recibido propuestas, por causas de orden público o de interés social, la entidad puede rechazar todas las propuestas, sin que hubiera recaído adjudicación.

Ejecutoriada la adjudicación del acto público, esta obliga a la entidad licitante y al adjudicatario; en consecuencia, el adjudicatario o contratista, según sea el caso, tendrá derecho a la formalización del contrato correspondiente, o a recibir compensación por los gastos incurridos, si la entidad licitante decidiera ejercer la facultad de rechazo de su oferta, sin haberse formalizado el contrato.

El adjudicatario está obligado a mantener su propuesta y a firmar el contrato respectivo; de no hacerlo dentro del tiempo establecido en el pliego de cargos, la entidad licitante ejecutará la fianza de propuesta.

Cuando la entidad ejerza la facultad extraordinaria de rechazo de propuesta, el acto público quedará en estado de cancelado, salvo que el interesado haga uso del derecho de interponer el recurso correspondiente ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas contra el acto administrativo que declara el rechazo de propuesta.”

De acuerdo con la disposición legal citada, podemos advertir tres (3) circunstancias relacionadas con la facultad extraordinaria de rechazo de propuestas y la correspondiente cancelación del Acto Público por parte de la Entidad licitante; estas son:

1. La entidad licitante antes de recibir propuestas, podrá cancelar la convocatoria del acto público, sin mayor fundamentación;
2. Cuando se han recibido propuestas, mas no se ha dado la adjudicación, la Entidad licitante puede rechazar todas las ofertas, por causas de orden público o de interés social;

3. Luego de ejecutoriada la adjudicación, pero antes de la formalización del contrato, la Entidad licitante puede rechazar la oferta; no obstante, debe compensar al adjudicatario por los gastos incurridos.

Sobre este punto, este Despacho considera pertinente aclarar, que el actor supone vulnerado los artículos 17, 22, 58, 70 y 74 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, publicado en Gaceta Oficial N°26829 de 15 de julio de 2011, y el Acto Administrativo objetado hace referencia a los artículos 17 y 58 de la misma excerpta legal, normativa vigente para el caso en estudio.

Dicho lo anterior, esta Procuraduría advierte que el sustento principal de lo alegado por el demandante, radica en que el Alcalde del Distrito Capital fundamentó el acto que se acusa de ilegal, en la segunda condición establecida en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, esto es, **por causas de orden público o de interés social, situación jurídica que no resulta aplicable a dicho negocio, debido a que la fase procedimental en la que se encontraba el acto público, era la de adjudicación, la cual había sido materializada a través de la Resolución No. C-097-2018 del día 7 de junio de 2018.**

Este Despacho cree pertinente indicar que a través de la **Resolución No.C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019**, el Alcalde del Municipio de Panamá decidió rechazar las propuestas presentadas en el Acto Público de selección de contratista bajo la modalidad de Licitación Por Mejor No.2017-5-76-0-08-LV-011003, y cancelar el mismo; sin embargo, advertimos que la entidad Municipal **no dejó sin efecto la Resolución No. C-097-2018 del día 7 de junio de 2018, que guarda relación con la adjudicación del mencionado acto**, situación que debió haber sido tomada en consideración al momento de la emisión del acto que se acusa de ilegal.

Como bien se indicó en líneas anteriores, el actor afirma que la Entidad Licitante infringió el debido proceso legal, toda vez que justificó y motivó su decisión de rechazo de propuestas, sin tomar en consideración que el acto público se encontraba en la fase contractual de adjudicación, y que las causales previstas en la normativa aplicable (causas de orden público e interés social), se aplican en

la etapa precontractual; es decir, cuando se han recibido las propuestas, mas no se ha dado la adjudicación.

Sin embargo, el artículo 58 de la Ley de Contrataciones Públicas, establece literalmente que es viable jurídicamente que, cuando el Acto Público se encuentra adjudicado y ejecutoriado, la entidad licitante puede optar por el rechazo de propuestas, sin que se deba enmarcar en las causales de orden público e interés social. Desde luego que ésta tiene la obligación de compensar al oferente adjudicado por los gastos incurridos, no así ganancias.

Así pues, en el caso en estudio, se evidencia que la Alcaldía de Panamá ejerció mediante la Resolución No.C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019, la facultad de rechazo a las propuestas, con sustento coadyuvante de las observaciones emitidas a través de la Nota P.U-581-19 de 16 de septiembre de 2019, por la Unidad Gestora del Proyecto de la Dirección de Planificación, tal como se indica en la resolución que se acusa de ilegal y en el informe de conducta remitido al Tribunal por la entidad municipal (Cfr. fojas 50-51 y 94-95 del expediente judicial).

De igual manera, en su argumentación, el actor increpa que el Concejo Municipal, solo tiene competencia para autorizar previamente el refrendo del contrato; sin embargo, observa este Despacho que la Cámara Edilicia no tuvo injerencia decisoria alguna sobre el Acto de Selección de contratista.

En atención a lo expuesto, este Despacho considera pertinente hacer mención del artículo 17 (numeral 11) de la Ley Número 106 de 8 de octubre de 1973, sobre "Régimen Municipal", modificado por el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones, cuyo contenido es el siguiente:

**"Artículo 17. Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:**

1. Formular, con la participación del alcalde y asesoría del Ministerio de Economía y Finanzas, la política de desarrollo del distrito y de los corregimientos.

...

**11. Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción.**

..." (El destacado es nuestro)

De lo transcrito, se observa que dentro de las funciones del Concejo Municipal, se encuentra descrita la facultad de **"Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales"**, contemplado en el numeral 11 del citado artículo.

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que tal como se desprende de la parte motiva de la Resolución No.C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019, que se acusa de ilegal, y que la entidad Municipal utiliza como sustento para rechazar las propuestas presentadas en el Acto Público de selección de contratista, que no se cumplió con lo establecido en la disposición antes transcrita, señalando que, **"...además de los puntos técnicos relativos y contundentes en este proyecto, no cuenta con aprobación del Consejo Municipal, el cual se debió haber dado en una fase previa al acto público, puesto que no se puede ignorar la amplitud que tiene el Consejo Municipal como órgano deliberativo en el control de la gestión ejecutiva de la administración municipal."** (La negrita de la cita es nuestra) (Cfr. fojas 50-51 del expediente judicial).

Tal como viene dicho en párrafos precedentes, la celebración de contratos sobre concesiones u otros modos de prestación de servicios públicos exige como requisito indispensable la previa autorización del Concejo Municipal, dada la competencia exclusiva determinada en la norma, en concordancia con lo que establece el artículo 4 la Ley Número 106 de 8 de octubre de 1973, sobre "Régimen Municipal", que citamos para mejor referencia:

**"ARTÍCULO 4.** Las corporaciones o personas que legalmente representen a los municipios, **cuando actúen en nombre de éstos y estén legalmente autorizados para ello por el respectivo Concejo, tendrán capacidad plena para** adquirir, reivindicar, conservar, administrar gravar bienes del Municipio, o para **establecer u explotar** obras y **servicios públicos, dentro de su territorio** para obligarse o en fin para ejercitar toda clase de acciones en el orden judicial-administrativo, fiscal o contencioso-administrativo." (El destacado es nuestro).

De la disposición antes citada, esta Procuraduría observa que la misma se refiere a la capacidad legal asignada al Alcalde como Jefe de la Administración Municipal para comprometer al Municipio, subordinándola a la autorización precedente del Concejo Municipal cuando se trate de actuaciones en el ámbito judicial-administrativo, fiscal o contencioso-administrativo dirigidas a

adquirir, reivindicar, conservar, administrar y gravar bienes del Municipio, o para establecer u explotar obras y servicios públicos, dentro de su territorio.

De lo antes expuesto, resulta claro que aún cuando al Alcalde le es conferida la representación legal del Municipio por razón del propio cargo, **no le es posible obtener la capacidad de ejercicio de forma autónoma**, sino sólo cumpliendo los requisitos previstos en la Ley; es decir, logrando la aprobación anticipada del Concejo Municipal, siempre que se trate de los asuntos arriba señalados.

En opinión de este Despacho la omisión desplegada por el anterior Alcalde Municipal dirigida a suscribir un contrato de concesión del servicio público municipal, por su naturaleza y objeto no circunscribe en lo ordenado en las normas citadas previamente.

Siendo entonces que la decisión de rechazar las propuestas presentadas en el Acto Público de selección de contratista bajo la modalidad de Licitación Por Mejor No.2017-5-76-0-08-LV-011003, y cancelar dicho acto, con fundamento en los artículos 58 (Facultad de la entidad licitante) **no era aplicable al presente caso**, ya que resulta evidente que el anterior Alcalde del Distrito de Panamá no ostentaba la capacidad plena para obligar a la Administración Municipal, **respecto a llevar a cabo todas las gestiones de convocatoria, adjudicación y la celebración del contrato la sobre concesión de servicio público**, al haberse omitido un requisito indispensable para la formación del acto público; esto es, **la competencia**, de ahí que la falta de la misma **se configura en un vicio de nulidad absoluta**.

#### **5.1. De la Nulidad Absoluta, por falta de competencia.**

Debemos partir de lo dicho en párrafos anteriores en el sentido que, al Alcalde le es conferida la representación legal del Municipio por razón del propio cargo; sin embargo, no le es posible obtener la capacidad de ejercicio de forma autónoma sino sólo cumpliendo los requisitos previstos en la Ley; es decir, logrando la aprobación anticipada del Concejo Municipal, siempre que se trate de actuaciones en el ámbito administrativo, dirigidas a establecer u explotar obras y servicios públicos, dentro de su territorio.



Dentro del contexto previamente expresado, el **Alcalde del Distrito de Panamá anterior**, al emitir los actos que guardan relación con el Acto Público de selección de contratista bajo la modalidad de Licitación Por Mejor No.2017-5-76-0-08-LV-011003 para la “CONCESIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL EQUIPAMIENTO, PUESTA EN MARCHA, OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN, MANTENIMIENTO, CONTROL Y RECAUDACIÓN DE TASA DE ESPACIOS MEDIANTE UN SISTEMA DE REGULACIÓN DEL ESTACIONAMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA POR PARQUÍMETROS EN LA CIUDAD DE PANAMÁ”, incumplió lo dispuesto en la Ley y los reglamentos que rigen al Municipio de Panamá, **ya que dichos actos administrativos fueron dictados por autoridad carente de competencia, originando un vicio de nulidad absoluta, debido a que la autorización y aprobación para la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales es facultad exclusiva de los Concejos Municipales y no sólo del Alcalde.**

En ese contexto debemos referirnos a la normativa de la nulidad absoluta de los actos, dispuesta en la Ley 22 de 2006, que es sobre la cual estimamos debió estar sustentado el recurso de nulidad que trajo como resultado el acto acusado de ilegal, tal y como se encontraba vigente al momento que se dieron los hechos, contenido en los artículos 134 y 135 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que citamos para mejor referencia:

**“Artículo 134. Causales de nulidad. En los procedimientos administrativos de selección de contratista, solamente se podrán anular los actos por las causales de nulidad taxativamente determinadas por esta Ley. La nulidad de los actos es separable de la nulidad del contrato.”** (Lo resaltado es nuestro).

**“Artículo 135. Causales de nulidad absoluta. Son causales de nulidad absoluta, los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar el acto público, o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona.”** (Lo resaltado es nuestro).

Así pues, debemos verificar si tal actuación configura un vicio de nulidad conforme a los artículos 134 y 135 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, en concordancia con el artículo 52 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, norma cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo 52:** Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. **Si se dictan por autoridades incompetentes;**
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. **Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;**
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado.” (Lo resaltado es nuestro).

Aunado a lo anterior, debemos hacer referencia a que el procedimiento para lograr la **autorización y aprobación** para actuar en nombre y representación del Municipio de Panamá, se encuentra comprendido, en las condiciones preestablecidas en el artículo 41 la Ley Número 106 de 8 de octubre de 1973, sobre “Régimen Municipal”, cuyo texto es el siguiente:

**“ARTÍCULO 41.** Todo proyecto de acuerdo o resolución, una vez cumplidos los trámites previstos en el Reglamento Interno del Concejo, pasará al pleno de éste, donde sufrirá un solo debate y será adoptado mediante el voto favorable de la mayoría absoluta, entendiéndose por ésta el número entero siguiente a la mitad de los miembros del Concejo. Se exceptúan los acuerdos especiales para cuya aprobación se requieran otras formalidades exigidas por esta Ley o por el Reglamento del Concejo, y una vez aprobado, será remitido a la Secretaría para su promulgación.” (El subrayado es nuestro).

En ese sentido, se deja claro que las disposiciones regulatorias de esta ley, se desarrollarán por Acuerdos del Concejo Municipal, por ser el órgano deliberativo en el control de la gestión ejecutiva de la administración municipal, los cuales tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito, de ahí que dentro de las funciones del Alcalde, no se encuentra la de **celebrar contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales de forma unilateral, sin la autorización y aprobación previa del Concejo Municipal.**

## **5.2. De la anulación de los actos administrativos.**

Desde la óptica doctrinal el Acto Administrativo es el principal mecanismo jurídico por medio del cual la administración del Estado actúa.

En ese contexto, cobra relevancia advertir que la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, define el acto administrativo de la siguiente manera:

“**Artículo 200.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1. **Acto administrativo.** Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, **conforme a derecho**, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo. **Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia**, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; **finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico** y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; **procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión**; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite” (El resaltado es nuestro).

De la lectura anterior, se advierte que el acto administrativo, entre otras cosas, permite que **conforme a derecho, una autoridad u organismo público en ejercicio de la función administrativa del Estado, configure una relación jurídica que queda regida por el Derecho Administrativo**; no obstante, este acto requiere cumplir con una serie de elementos esenciales que constituyen su legalidad.

Ahora bien, esa relación jurídica puede ser extinguida como resultado de la vulneración de los presupuestos jurídicos necesarios para su validez; por consiguiente, **la facultad de anular un acto administrativo es viable siempre que aquél se haya configurado en contravención de los presupuestos de legalidad o la transgresión a la norma jurídica, ello, de conformidad con el principio de estricta legalidad**, consagrado en el artículo 36 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, así:

“**Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”

De las normas citadas, queda claro que **la emisión de un acto administrativo en contravención con las disposiciones legales, conlleva la invalidez de aquél; por lo tanto se puede pedir la anulación, en lo referente a dichas actuaciones, por haberse inobservado las**

formalidades establecidas, en el procedimiento del Acto Público de selección de contratista bajo la modalidad de Licitación Por Mejor No.2017-5-76-0-08-LV-011003 para la “CONCESIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL EQUIPAMIENTO, PUESTA EN MARCHA, OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN, MANTENIMIENTO, CONTROL Y RECAUDACIÓN DE TASA DE ESPACIOS MEDIANTE UN SISTEMA DE REGULACIÓN DEL ESTACIONAMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA POR PARQUÍMETROS EN LA CIUDAD DE PANAMÁ”.

En el marco de lo expuesto, estimamos oportuno precisar los razonamientos del jurista Abilio Batista, en su obra ‘La Revocación de los Actos Administrativos’ quien señala lo siguiente:

“El fundamento de la revocación lo encontramos en que en un Estado de derecho, la administración debe **observar el cumplimiento de la ley** con el objeto de satisfacer el interés público, por lo que **debe eliminar del mundo jurídico los actos que no reúnan las condiciones necesarias para su existencia** que puedan lesionar los intereses generales.

La revocación se fundamenta en el principio de que la acción de la Administración Pública debe presentar siempre **el máximo de coherencia con los intereses públicos y no sólo cuando el acto nace, sino a lo largo de toda su vida**, siendo procedente **cuando se demuestre que el acto ya dictado es inadecuado al fin para el cual fue dictado**, sea porque fueron mal estimadas las circunstancias y las necesidades generales en el momento en el que fue dictado, sea porque al momento posterior tales circunstancias y necesidades sufrieron una modificación que hace que el acto resulte contrario a los intereses públicos.

...

Por su parte **Roberto Dromi, distingue entre revocación por razones de oportunidad y revocación por razones de ilegitimidad**, refiriéndose la primera aquellos casos en que un acto administrativo puede ser revocado para satisfacer exigencias de interés público, procediendo siempre de cualquier tipo de acto, reglado o discrecional; **y la segunda a los casos en que el acto nace viciado o se torna luego viciado por cambios en el ordenamiento jurídico o la desaparición de un presupuesto de hecho que altera la relación entre las normas y el acto**” (Batista, A. La Revocación de los Actos Administrativos. Página 5).

La situación jurídica planteada permite establecer que el **actual Alcalde del Distrito de Panamá** al emitir la **Resolución No.C-038-2019** de 16 de septiembre de 2019, que rechaza las propuestas y cancela el Acto Público de selección de contratista bajo la modalidad de Licitación Por Mejor No.2017-5-76-0-08-LV-011003, incumplió lo dispuesto en la Ley Número 106 de 8 de octubre de 1973, sobre “Régimen Municipal”, así como en la Ley y el reglamento

que rige la materia de contratación pública, lo que denota una vulneración al principio de debido proceso y el principio de legalidad que deben imperar en todos los actos que expida la Administración Pública, de ahí que tal actuación se configura en un vicio que hace anulable el acto.

Dentro de lo antes expuesto, resulta claro que, la entidad municipal demandada no debió fundamentar el acto que rechazo de ofertas y la consecuente cancelación del Acto Público, en las causales de orden público e interés social establecidas en el artículo 58 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, debido a que no era aplicable, ya que la adjudicación se encontraba ejecutoriada, sumado al hecho que tal como lo indica la misma entidad licitante en la parte motiva de la Resolución No.C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019, ***“este proyecto, no cuenta con aprobación del Consejo Municipal, el cual se debió haber dado en una fase previa al acto público, puesto que no se puede ignorar la amplitud que tiene el Consejo Municipal como órgano deliberativo en el control de la gestión ejecutiva de la administración municipal”***, lo que se traduce en un vicio de ***“nulidad absoluta”*** al prescindir del debido proceso legal, ya que el **Alcalde Municipal anterior**, omitió solicitar la **autorización y aprobación previa del Concejo Municipal**.


Así pues, luego de analizar las situación que plantea el recurrente, así como el criterio de la entidad demandada, que guarda relación con el acto que rechazo las ofertas y la consecuente cancelación del Acto Público al que nos hemos referido en párrafos anteriores, el **Alcalde Municipal del Distrito de Panamá anterior**, no estaba facultado para adoptar, de manera unilateral, llevar a cabo todas las gestiones de convocatoria, adjudicación y la celebración del contrato sobre concesión sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales, configurándose de este modo la falta de competencia, pues las decisiones que tienen que ver con la toma de decisiones y la aprobación para la **celebración de este tipo de contratos**, deben ser autorizados y aprobadas por el **Concejo Municipal**, por ser el órgano deliberativo en el control de la gestión ejecutiva de la administración municipal.

También es importante anotar en relación con el asunto bajo examen, lo dispuesto en el artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política, en concordancia del artículo 97 (numeral 2) del Código Judicial, sobre las atribuciones constitucionales y legales de la Corte Suprema de Justicia, que en lo medular señala, dentro de la competencia atribuida a la jurisdicción contencioso administrativa, la de **declarar la nulidad por ilegal de los actos administrativos que expidan los funcionarios públicos de las entidades municipales.**

En adición a lo anterior, el artículo 42 A de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que indica: *"La acción de nulidad contra un acto administrativo puede ejercitarse en cualquier tiempo, a partir de su expedición o después de su expedición o publicación, si necesita de este requisito para entrar en vigor."*

Frente a ese escenario jurídico, a criterio de este Despacho, las causales de nulidad absoluta, pueden plantearse en cualquier momento y por cualquier persona, de ahí que estimamos que al existir un fundamento jurídico en las normas antes mencionadas, solicitamos al Tribunal que declare que es **NULO POR ILEGAL la Resolución No.C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019, emitida por la Alcaldía del Distrito de Panamá;** ya que infringe los artículos 17 (numeral 11) de la Ley Número 106 de 8 de octubre de 1973, sobre "Régimen Municipal", modificado por el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 29 de junio de 2009, los artículos 134 y 135 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, en concordancia con el artículo 52 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Utría de Ardila  
Secretaría General