

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 872

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 9 de mayo de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Expediente 881852021.

Contestación de la demanda.

El Licenciado Rodrigo Esquivel K., actuando en nombre y representación de Let's Camp, S.A., solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.ACP-FIO-RM21-240256-01 de 4 de junio de 2021, emitida por el Oficial de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el 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.

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

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

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

Décimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 45-46 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante alega como normas vulneradas las siguientes:

A. Los artículos 100, 101, 142 y 143 del Reglamento de Contrataciones de la Autoridad de Canal de Panamá, que hacen referencia respectivamente a los procedimientos para la resolución de las controversias que surjan dentro de los contratos y el manejo de los expedientes relacionados con los mismos (Cfr. fojas 8 - 10 del expediente judicial).

B. Los artículos 34 y numeral 4 del artículo 52, ambos de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que guardan relación con los principios que sustentan las actuaciones administrativas en las entidades en particular el principio del debido proceso legal (Cfr. fojas 10 - 12 del expediente judicial).

C. El artículo 1701 del Código Civil, que contempla el término de prescripción de las acciones personales que no tengan tiempo especial señalado en la ley (Cfr. fojas 12 - 13 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

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 No.ACP-FIO-RM21-240256-01 de 4 de junio de 2021, emitida por el Oficial de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, mediante la cual se resolvió *"...Reclamar a la empresa Let's Camp, S.A., la suma de dos mil ciento sesenta balboas (B/.2,160.00 en concepto de montos facturados en exceso por servicios no recibidos."* (Cfr. fojas 2 - 14 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la empresa Let's Camp, S.A., presentó en tiempo oportuno el recurso de apelación

en contra de la Resolución No.ACP-FIO-RM21-240256-01 de 4 de junio de 2021, el cual fue resuelto mediante la Resolución No.ACP-FIO-RM21-A-240256-01 de 9 de julio de 2021, a través de la cual la **Autoridad del Canal de Panamá**, niega el recurso de apelación presentado por la citada empresa contratista y confirma en todas sus partes la Resolución No.ACP-FIO-RM21-A-240256-01 (Cfr. fojas 45-46 del expediente administrativo).

Luego de lo antes señalado, el 9 de septiembre de 2021 el apoderado judicial de la accionante presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objetivo es que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.ACP-FIO-RM21-240256-01 de 4 de junio de 2021, emitida por el Oficial de Contrataciones de la **Autoridad del Canal de Panamá**, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fojas 2-14 del expediente judicial).

Una vez examinada la acción instaurada por la empresa **Let's Camp, S.A.**, este Despacho estima oportuno resaltar que el apoderado judicial de la actora, al sustentar la pretensión manifiesta que la Resolución No.ACP-FIO-RM21-240256-01, infringe el reglamento de contrataciones de la **Autoridad del Canal de Panamá** y el principio del debido proceso legal, al no dar la oportunidad a su mandante de ser escuchada, defenderse o presentar sus descargos o de intentar llegar a un acuerdo (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Del mismo modo, señala la demandante que la acción de reclamo establecida a través de la Resolución No.ACP-FIO-RM21-240256-01, se encuentra prescrita conforme a lo dispuesto en el artículo 1701 del Código Civil toda vez que, el Oficial de Contrataciones de la **Autoridad del Canal de Panamá** reabre un expediente cerrado desde hace ya una década y condena a su representada por un supuesto incumplimiento de contrato (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

Luego del análisis de los argumentos expuestos por el Licenciado Rodrigo Esquivel K., con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiéndole que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a la empresa **Let's Camp, S.A.**

1. Ejercicio de las facultades de la Oficina del Fiscalizador General de la Autoridad del Canal de Panamá.

Para el desarrollo de las facultades ejecutadas por la Oficina del Fiscalizador General de la **Autoridad del Canal de Panamá**, dentro del expediente que ocupa nuestra atención, es oportuno primeramente establecer los antecedentes del presente caso, y que dan origen al ejercicio de tales funciones fiscalizadoras.

En ese contexto, tenemos que conforme a las constancias procesales la **Autoridad del Canal de Panamá** el 3 de diciembre de 2010 adjudicó a la empresa contratista **Let's Camp, S.A.**, la licitación negociable No.106985 con fecha de cierre de 23 de noviembre de 2010, para el servicio de capacitación bajo el programa denominado "La Ruta por los Valores", por un monto total de veintinueve mil ochocientos cuarenta balboas (B/.29,840.00), licitación ésta que derivó en la suscripción del Contrato No.CDO-240256-CPH, con fecha de terminación el 30 de septiembre de 2011 (Cfr. fojas 42 - 43 del expediente judicial).

En se orden de ideas, tal cual consta en el informe de conducta presentado a la Sala Tercera por la entidad demandada, el contrato No.CDO-240256, en sus especificaciones establecía como objeto contractual que la empresa **Let's Camp, S.A.**, debía impartir sesiones de capacitación de grupos de entre sesenta y cien empleados por sesión; que para el cumplimiento de tal fin requería entre cuatro y seis facilitadores disponibles por sesión; que de darse sesiones de capacitación simultaneas, la contratista debía contar con un mínimo

de cuatro y un máximo de seis facilitadores que cumplieran con las competencias solicitadas; asimismo, se estipuló que la **Autoridad del Canal de Panamá** pagaría el monto fijo de doscientos cuarenta balboas (B/.240.00) por cada facilitador que participara en cada sesión (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

Luego de los antecedentes descritos, es importante señalar que conforme al artículo 316 de la Constitución de Política de la República de Panamá, la **Autoridad del Canal de Panamá** es una persona jurídica autónoma de derecho público, a la cual se le asignó por rango constitucional privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas.

En ese mismo orden de ideas, nuestra carta magna mediante el artículo 319 faculta a la Junta Directiva de la **Autoridad del Canal de Panamá** para aprobar privativamente los reglamentos que desarrollen las normas generales que dicte el Órgano Legislativo, a propuesta del Órgano Ejecutivo, sobre el régimen de contratación, compras y todas las materias necesarias para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización del Canal.

Por otro lado, el artículo 323 del texto constitucional establece que su Título XIV, sobre el Canal de Panamá, sólo podrá ser desarrollado por Leyes que establezcan normas generales y la **Autoridad del Canal de Panamá** podrá reglamentar estas materias.

En ese sentido, con fundamento en las citadas disposiciones constitucionales se promulgó la Ley 19 de 11 de junio de 1997, mediante la cual se organiza la **Autoridad del Canal de Panamá**, con el objetivo de proporcionar las normas que permitan la debida organización, funcionamiento y modernización del canal, como una empresa eficiente y rentable.

En virtud de lo anterior, podemos señalar que las funciones ejercidas por la Oficina del Fiscalizador de la **Autoridad del Canal de Panamá**, se encuentran

dispuestas en los artículos 28 y 31 (numerales 3 y 4), de la precitada excerpta legal, que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 28. El fiscalizador general es responsable por la realización y supervisión de áuditos e investigaciones, relacionadas con la operación de la Autoridad.

El fiscalizador general deberá promover la economía, eficiencia y efectividad en la administración, prevenir y detectar el fraude y el abuso de autoridad, así como recomendar las políticas destinadas a esos fines.” (El resaltado es nuestro)

“Artículo 31. El fiscalizador general ejercerá las siguientes funciones:

1...

3. Llevar a cabo las investigaciones y áuditos que, a su juicio, sean necesarios o aconsejables, así como informar a la junta directiva sus resultados, recomendando las acciones correctivas correspondientes.

4. Presentar informes periódicos a la junta directiva sobre fraudes, abusos de autoridad, despilfarros e irregularidades, relacionadas con la administración y finanzas de la Autoridad.

...” (El resaltado es nuestro).

Del estudio de las normas antes señaladas, claramente podemos corroborar las facultades que ostenta el Fiscalizador de la Autoridad del Canal de Panamá, para garantizar el funcionamiento eficiente y eficaz del Canal de Panamá, realizando las supervisiones e investigaciones que correspondan, con el objetivo de evitar, el abuso de autoridad, los despilfarros, fraudes e irregularidades, en la Autoridad.

Dicho lo anterior, el Fiscalizador General de la Autoridad del Canal de Panamá, en el ejercicio de sus funciones legales, presentó a la Junta Directiva de la citada autoridad el Informe de Investigación No.FG-4750, M-1056, fechado 16 de abril de 2021, mismo que arrojó lo siguiente:

“1. La ACP pagó a LET’S CAMP, S.A. por nueve facilitadores que no participaron en las sesiones de capacitación que LET’S CAMP, S.A. impartió en la ACP bajo el contrato CDO-240256-CPH. Lo anterior, fue verificado por FG a través de las listas de asistencia

que reposan en los registros de la ACP de las sesiones de capacitación dictadas por LET'S CAMP, S.A., durante el año fiscal 2011.

2. Conforme a lo anterior, LET'S CAMP, S.A. facturó y recibió pagos de la ACP en exceso por la suma de dos mil ciento sesenta balboas con 00/100 (B/.2,160.00) por facilitadores que no participaron en las sesiones de capacitación bajo el contrato CDO-240256-CPH; y

3. Se evidenció un posible favoritismo por parte de la señora Sandra Manfredo Lee, exempleada de la ACP, en la contratación de dos eventos ("*Rallys*") del seminario "Mi Familia" bajo el contrato No.285977, a favor de la empresa LET'C CAMP, S.A." (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

En ese contexto, el Fiscalizador General producto de las facturaciones en exceso detectadas indicó en su informe FG-4750, M-1056 que el 28 de septiembre de 2011, la empresa **Let's Camp, S.A.**, presentó la factura No.1010, a través de la cual cobró por seis (6) facilitadores que supuestamente participaron en una sesión de capacitación denominada "La Ruta por los Valores" impartida el 10 de agosto de 2011; sin embargo, conforme a los registros que constan en la **Autoridad del Canal de Panamá**, en la citada jornada académica solamente se registraron cuatro (4) facilitadores (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

Producto de los resultados arrojados por la investigación antes mencionada, el Oficial de Contrataciones de la **Autoridad del Canal de Panamá**, procedió con la aplicación de la cláusula 4.28.13 establecida en el pliego de cargos único y el Contrato CDO-240256-CPH, misma que señala el procedimiento administrativo de reclamos y el cual conforme a lo pactado era el método aplicable para solicitar el pago de la suma de dinero adeudado a la entidad demandada (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

Al respecto, resulta oportuno acotar que la precitada cláusula contemplada en el pliego de cargos único de la licitación negociada No.106985 y el Contrato CDO-240256-CPH, tiene su sustento jurídico en el artículo 7 del

Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, que es del tenor siguiente:

“Artículo 7. ... 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.” (El resaltado es nuestro).

En virtud de la normativa transcrita, y tal cual consta en el informe de conducta presentado a la Sala Tercera por la Autoridad del Canal de Panamá, mediante la Resolución No.ACP-AD-RM03-06 de 30 de enero de 2003, dicha autoridad aprobó el Procedimiento Interno de Contratación, el cual contiene un listado de las cláusulas contractuales generales que se deben incorporar a todos los contratos que ésta suscriba, con las debidas modificaciones que hayan sido adoptadas. Es así, que en el caso que ocupa nuestra atención, se incluyeron las cláusulas contractuales adoptadas mediante la Resolución No.ACP-AD-RM03-26 de 25 de junio de 2003 (Cfr. foja 50 del expediente judicial).

Lo anterior, acredita la facultad que ostentaba la Autoridad del Canal de Panamá, para exigir mediante el procedimiento de reclamo establecido tanto en el pliego de cargos de la licitación, como en el contrato suscrito con la empresa Let's Camp, S.A., el pago de la suma que se le adeudaba en concepto de los servicios no brindados y aún así cobrados por la empresa contratista.

2. Procedimiento administrativo de reclamos derivados del Contrato CDO-240256-CPH, suscrito entre la empresa Let's Camp, S.A. y la Autoridad del Canal de Panamá.

Al respecto, esta Procuraduría puede reiterar que de acuerdo a las constancias procesales la cláusula 4.28.13 contenida en el pliego de cargos único que sirvió de base para la contratación objeto de estudio en el presente proceso, la cual hace referencia al procedimiento de reclamo, estaba incorporada al Contrato No.CDO-240256-CPH, suscrito entre la empresa Let's

Camp, S.A. y la Autoridad del Canal de Panamá, (Cfr. foja 50 del expediente judicial).

Lo anterior, se sustenta en el hecho que la precitada cláusula tiene su fundamento normativo en el Título XIV de la Constitución Política de la República de Panamá, desarrollada en la Ley 19 de 11 de junio de 1997, por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá, en los reglamentos de la precitada Autoridad y en el caso en particular, en el Reglamento de Contrataciones que contempla en su artículo 7 la potestad del Administrador del Canal para emitir las cláusulas aplicables en las contrataciones celebradas por dicha entidad.

Visto lo anterior, podemos resaltar que la citada cláusula contractual 4.28.13 en su numeral 7, estipula claramente el procedimiento aplicable en los reclamos que interponga la Autoridad del Canal de Panamá en contra los contratistas, misma que la letra señala lo siguiente:

“Los reclamos de la Autoridad del Canal de Panamá contra el Contratista se emitirán por resolución motivada del Oficial de Contrataciones, según sea el caso al Contratista y estará sujeta al recurso de apelación detallado en los párrafos anteriores. El término para apelar las resoluciones de reclamo de la Autoridad del Canal de Panamá contra el Contratista será de cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación al Contratista. Estos reclamos se documentarán como modificaciones unilaterales de los contratos respectivos para efectos contables.

Esta resolución estará sujeta únicamente al recurso de apelación, en efecto devolutivo, ante el Gerente de la División de Administración de Proyectos y Contratos. El recurso de apelación deberá ser presentado al Gerente de la División de Administración de Proyectos y Contratos, por escrito, dentro de un plazo de cinco (5) días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación del reclamo de la Autoridad al contratista.

...”

De lo antes expuesto, se desprende que la Autoridad del Canal de Panamá se ajustó al procedimiento que conforme al Contrato No.CDO-240256-CPH y al el pliego de cargos único era aplicable en la vía administrativa para solicitar el

reclamo de la suma de dinero que se pago en exceso a la empresa **Let's Camp, S.A.**, durante la ejecución del mencionado contrato. En tanto, el procedimiento de reclamo llevado a cabo por la entidad demandada se realizó en apego a los principios del debido proceso y estricta legalidad toda vez que, a la actora se le permitió el ejercicio de todos los recursos y mecanismos de defensa que conforme a la normativa tenía derecho.

En ese mismo orden de ideas, podemos acotar que el artículo 56 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, por la cual se organiza la **Autoridad del Canal de Panamá**, señala lo siguiente:

“Artículo 56. 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. Los reglamentos contendrán disposiciones que establezcan mecanismos para la resolución justa y expedita de las objeciones de los proponentes, así como la los reclamos de los contratistas.” (El resaltado es nuestro).

Del análisis de la norma transcrita, se reafirma que el Contrato CDO-240256-CPH, celebrado entre la empresa **Let's Camp, S.A.** y la **Autoridad del Canal de Panamá**, estaba sujeto a los reglamentos de contrataciones expedidos por dicha autoridad y a los términos y condiciones acordados por las partes, en el citado instrumento.

Por otro lado, esta Procuraduría puede determinar del análisis de las constancias procesales que la cláusula 4.28.13 antes mencionada, no contempla un término perentorio para que la **Autoridad del Canal de Panamá** pueda ejercer su derecho a presentar algún reclamo en contra de un contratista, en consecuencia, no tiene sustento jurídico el argumento expresado por la actora que la entidad demandada abrió un expediente que ya se encontraba cerrado y que por ende, incurrió en una supuesta desviación de poder y violaciones normativas (Cfr. foja 45 del expediente judicial)

Aunado a lo antes expuesto, consta en autos que la **Autoridad del Canal de Panamá** no tenía conocimiento sobre las situaciones irregulares que se dieron durante la ejecución del contrato, sino hasta la emisión por parte del Fiscalizador General del Informe FG-4750, M-1056 de 16 de abril de 2021 (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

En ese contexto, la entidad demandada con fundamento en lo previamente pactado aplicó la cláusula 4.28.13 del contrato, la cual establece que la resolución que formaliza el reclamo se notifica al contratista y la misma está sujeta únicamente al recurso de apelación, éste último el cual hizo uso la recurrente, corroborándose así el desarrollo del presente procedimiento en la vía administrativa en cumplimiento del debido proceso (Cfr. foja 50 del expediente judicial).

Cabe acotar, que antes de la emisión del acto acusado de ilegal, la **Autoridad del Canal de Panamá** pudo constar que la empresa **Let's Camp, S.A.**, con ninguno de los recursos a los cuales tuvo derecho, aportó los registros mencionados en su escrito con respecto a los listados de ausencia y participación de sus facilitadores, ni otra prueba o evidencia que comprobara lo contrario a lo indicado en el Informe FG-4750, M-1056 (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Como último punto, podemos señalar que en lo referente a la aplicación del artículo 1701 del Código Civil, respecto a la supuesta prescripción que aduce la accionante, dicha normativa no aplica dentro de la relación contractual en estudio toda vez que, la misma se configuró bajo el régimen especial de contrataciones de la **Autoridad del Canal de Panamá**.

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución No.ACP-FIO-RM21-240256-01 de 4 de junio de 2021, emitida por el Oficial de Contrataciones

de la Autoridad del Canal de Panamá, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

A. Se **objeta**, la prueba documental identificadas con el numeral 7 ya que dicha prueba no cumple con lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial, para los documentos públicos (Cfr. fojas 15 del expediente judicial).

B. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo, que corresponde al Contrato No.CDO-240256-CPH, suscrito entre **Let's Camp, S.A.** y la **Autoridad del Canal de Panamá**, que reposa en los archivos de la entidad demandada.

C. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo, que corresponde al procedimiento de reclamo llevado a cabo por el Oficial de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, en concepto de la suma pagada en exceso con respecto a los servicios relacionados con la ejecución del Contrato No.CDO-240256-CPH, que reposa en los archivos de la entidad demandada.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Maria Lilla Urriola de Ardila
Secretaría General