



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

ENTRADA N°27463 2020

MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

DEMANDA CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA MORGAN & MORGAN, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE CONSORCIO IDEL, CONFORMADO POR LAS SOCIEDADES INNOVACIÓN Y DESARROLLO LATINOAMERICA, S.A. E INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. DM – 0113--2019 DE 4 DE ABRIL DE 2019, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE, ASÍ COMO EL ACTO CONFIRMATORIO Y SE DICTEN OTRAS DECLARACIONES.

Panamá, tres (3) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

La Firma Morgan & Morgan, actuando en representación de **CONSORCIO IDEL**, conformado por las sociedades **INNOVACIÓN Y DESARROLLO LATINOAMERICA, S.A., E INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L.**, solicita a la Sala Tercera la suspensión provisional de los efectos de la Resolución N° DM – 0113-2019 de 4 abril de 2019, proferida por el Ministerio de Ambiente, previamente impugnadas mediante demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción.

En primera instancia según se advierte de foja 70 a 81 del expediente, la resolución impugnada que en su parte medular resuelve lo siguiente:

“....

Artículo 1. RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE: el **CONTRATO DE SERVICIOS N° CC- 10- CAF- 2017** con el **CONSORCIO IDEL** integrado por la empresa denominada **INNOVACIÓN Y DESARROLLO LATINOAMERICA, S.A.** y por la empresa **INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L.**, para los trabajos correspondientes a la “**RESTAURACIÓN / REFORESTACIÓN DE 520 HECTÁREAS CON ESPECIES FORESTALES Y FRUTALES, DENTRO DEL PROGRAMA PROCUENCIAS Y LA ALIANZA POR UN MILLÓN DE HECTÁREAS EN LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL RIO CHIRIQUÍ**” por un monto total de CUATOCIENTOS TREINTA MIL QUINIENTOS OCHENTA Y UN BALBOAS CON 93/100 (B/. 430.581.93).

Artículo 2. INHABILITAR por SEIS MESES para participar en ningún acto de selección de contratista ni celebrar contratos con el Estado mientras dure la inhabilitación, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que resulte de la actuación, tomando en cuenta que de existir dos o más sanciones de inhabilitación hacia el **CONSORCIO IDEL** integrado por la empresa denominada **INNOVACIÓN Y DESARROLLO LATINOAMERICA, S.A.**, y por la empresa **INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L.**, se aplicarán de forma acumulativa.

Artículo 3. ADVERTIR al **CONSORCIO IDEL** integrado por la empresa denominada **INNOVACIÓN Y DESARROLLO LATINOAMERICA, S.A.**, y por la empresa **INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L.**, que la presente resolución es recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación, sin perjuicio de las acciones ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo una vez sea agotada la vía gubernativa.

.....
.....”
.....

I. SOLICITUD DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Se observa que la apoderada judicial de la actora, la Firma Morgan & Morgan, manifiesta que la suspensión de los efectos de la resolución impugnada procede, toda vez que la misma cumple con los dos presupuestos indispensables, comprendido por el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*.

En este sentido manifiesta que la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) conlleva a que prima facie la demanda esté debidamente fundada, revestida de credibilidad y que el acto cuestionado se encuentre teñido de ilegalidad manifiesta. Agrega que es evidente que la Resolución N° DM- 0113- 2019 de 4 de abril de 2019, emitida por el Ministerio de Ambiente, contraviene los principios básicos consagrados en las normas transcritas, lesiona los intereses y causa un perjuicio directo a su mandante, toda vez que le restringió el derecho de prórroga del Contrato de Servicios y, por ende, el derecho a seguir ejecutando y cobrar por el trabajo efectuado. Expresa que se hizo caso omiso a lo dispuesto en el Contrato de Servicios, así como en la Ley de Contrataciones Públicas, respecto de los efectos de acontecimientos de eventos de fuerza mayor y caso fortuito, la falta de oportunidad de dichos hechos al Contratista, así como la inoponibilidad de las condiciones contractuales del Estado respecto del financiamiento internacional obtenido para la ejecución del proyecto.

En cuanto al peligro en la demora (*periculum in mora*), considera la parte actora que la resolución impugnada impone sanciones de inhabilitación aun cuando el artículo 115 de la Ley de Contrataciones Públicas, señala que “salvo que el incumplimiento de que trata este artículo sea por caso fortuito de fuerza mayor o causas no imputables a este, el contratista se hará merecedor a las sanciones e inhabilitaciones previstas en el

artículo 114, sin perjuicio de la responsabilidad correspondiente derivada del incumplimiento contractual". En este sentido añade, que la cláusula cuarta del Contrato de Servicios prevé que " EL CONTRATISTA no se hará responsable por atrasos en la entrega de los servicios contratados, por motivo de una causa fuera de su sucursal razonable, incluyendo fuera mayor o caso fortuito".

Indica también la apoderada judicial que los eventos han sido reconocidos por el Ministerio de Ambiente, sin embargo, considera que se trató de modificar las condiciones contractuales inicialmente suscritas con IDEL, imponiéndole nuevas cargas costos y complicaciones que no fueron contempladas en el análisis de riesgo y viabilidad del proyecto, cuando inicialmente su mandante presentó su propuesta durante el acto público de licitación.

Finalmente señala que en el supuesto de no suspender los efectos de la resolución demandada, acarrea la posibilidad que a IDEL, le sea reclamada la ejecución de la fianza de cumplimiento de Contrato, empeorando aún más la situación económica en la se encuentra, en virtud que ejecutó trabajos cuyos costos e inversión no fueron reconocidos por el Ministerio de Ambiente y que el deterioro de los trabajos no fue por causas imputables a IDEL.

II. DECISIÓN DE LA SALA

El Artículo 73 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Leyes 33 de 1946, faculta al Tribunal Contencioso-Administrativo para suspender los efectos de un acto, resolución o disposición, si, a su juicio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave, en tanto, la Sala está facultada para decidir discrecionalmente la suspensión provisional del acto atacado de ilegal, cuando es necesario, para impedir que se causen perjuicios graves.

Como bien ha expresado esta Sala en múltiples oportunidades, la existencia de un perjuicio notoriamente grave (*periculum in mora*) de difícil o imposible reparación, como también la apariencia de buen derecho (*fumus bonus iuris*), constituyen los presupuestos para la suspensión provisional de los efectos del acto.

Sin duda, tales presupuestos, ciertamente han de estar vinculados, porque

10
1.1

incluso cuando del acto o resolución demandada puedan derivarse determinados perjuicios en detrimento del demandante, la suspensión provisional de sus efectos procede siempre que el mismo sea ostensiblemente ilegal.

No obstante lo anterior, para acceder a dicha medida cautelar es imprescindible, tal como ha sido jurisprudencia reiterada, que el solicitante compruebe previa y ostensiblemente, los hechos alegados con motivo de la solicitud de suspensión. Además, se requiere que el actor no sólo se limite a enunciar la solicitud, sino que la motive adecuadamente, suministrando al Tribunal los elementos probatorios que justifiquen la necesidad de adoptar con carácter de urgencia la medida cautelar requerida.

En el presente caso, la Sala no observa elementos adicionales ni suficientes que a simple vista acrediten, de manera diáfana los presuntivos cargos de ilegalidad expuestos por la demandante que, en las actuales circunstancias, justifiquen ordenar con carácter de urgencia, la suspensión provisional de los efectos de la Resolución N° DM – 0113-2019 de 4 abril de 2019, proferida por el Ministerio de Ambiente. Lo anterior tiene su sustento, en virtud que las constancias procesales que constan hasta el momento en el proceso in examine, y propiamente del acto impugnado, se desprende que la decisión del Ministerio de Ambiente de resolver administrativamente el Contrato de Servicios N° CC- 10- CAF- 2017 con el CONSORCIO IDEL, y su inhabilitación obedece a las supuestas deficiencias incurridas como el incumplimiento de Planes de Implementación y en la ejecución de las Modalidades, además de algunas incongruencias que llevaron al Ministerio de Ambiente a la resolución administrativa del Contrato, situación que evidencia a primera vista que la suspensión provisional no es procedente en estos momentos, al no demostrarse la existencia de una infracción ostensible, manifiesta o incuestionable de alguno de los preceptos que se citan como violados, que se relacionan con las causales de resolución de los contratos administrativos, y para lo cual este Tribunal estima necesario realizar una valoración del derecho invocado por el demandante frente a los sustentos probatorios contenidos en la ejecución del Contrato N° CC- 010- CAF- 2017 celebrado entre el Ministerio de Ambiente y el COSORCIO IDEL, análisis este que debe ejercitarse en el momento procesal en

que deba dictarse la decisión de fondo, tarea esta que no resulta procedente adelantarse a esta fase procesal.

Por otro lado, la Sala ha reiterado como en otros casos análogos que no basta con enunciar que se puede sufrir un perjuicio notoriamente grave, como lo asevera la demandante en esta oportunidad, sino que es imprescindible que el recurrente detalle en forma sistemática, específica y explique a la Sala en qué consisten o pueden consistir los perjuicios, acompañando incluso pruebas fehacientes que demuestren la gravedad del daño alegado, lo que en el presente negocio no se advierte.

Insistimos que tratándose de acciones de plena jurisdicción, este Tribunal ha indicado que es necesario que se acredite la existencia de un perjuicio notoriamente grave y de difícil o imposible reparación.

Ahora bien, la Sala alcanza a comprender la inquietud y preocupación de la parte actora, con respecto a los posibles efectos de la resolución impugnada por la supuesta violación de las normativas alegadas, tales como que le sea reclamada la ejecución de la fianza de cumplimiento de Contrato, lo que traería como consecuencia el desbalance económico, sin embargo, es preciso señalarle al recurrente que los elementos que constan hasta el momento en el expediente y conforme a los argumentos expuestos que sustentan la solicitud de suspensión provisional, no le permiten a la Sala acoger una posición distinta a la adoptada a través de la resolución impugnada, y que justificaran con carácter de urgencia y apremio, la suspensión de la resolución impugnada.

No obstante lo anterior, resulta importante hacer la salvedad que la anterior consideración, en modo alguno, constituye un criterio final o determinante para el pronunciamiento de fondo que en su momento será emitido por quienes integran esta máxima corporación de justicia, que gira en torno a la legalidad o ilegalidad de la actuación recurrida.

Por las razones expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NIEGA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL**, de los efectos de la Resolución N° DM – 0113-2019 de 4 abril de 2019, proferida por el Ministerio de Ambiente, previamente impugnada mediante demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, presentada por la

Firma Morgan & Morgan, actuando en representación de **CONSORCIO IDEL**, conformado por las sociedades **INNOVACIÓN Y DESARROLLO LATINOAMERICA, S.A.**, E **INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L.**

NOTIFÍQUESE,



LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO



CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO



CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 15 DE marzo DE 20 21

A LAS 8:35 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

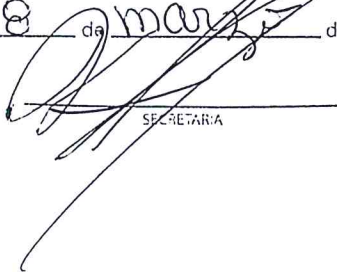

Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 696 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 8 de marzo de 20 21


SECRETARIA