

ENTRADA No. 125-18

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR BC&D ABOGADOS, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.) PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 319 DE 7 DE 2017, EMITIDA POR MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ASÍ COMO ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

La firma BC & D ABOGADOS, en representación de la sociedad **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARA INDUSTRIALCOMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto que se declare que es nula, por ilegal, la Resolución No. 319 de 7 de agosto de 2017, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la Acción bajo estudio además de que se declare nulo por ilegal, la Resolución No. 319 de 7 de agosto de 2017, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, su acto confirmatorio, se le pide a la Sala Tercera que se le ordene a la entidad demandada, lo sucesivo:

“ ...

3. Que el Contrato No. 35-2015 de 8 de abril de 2015, para el ‘SUMINISTRO DE MATERIALES, MANO DE OBRA, EQUIPO Y ADMINISTRACIÓN PARA LOS ESTUDIOS, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO DE EDIFICACIÓN CON OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DEL PROYECTO VILLAS DE ARCO IRIS,

UBICADO EN EL SECTOR DE ARCO IRIS, CORREGIMIENTO DE CRISTÓBAL, PROVINCIA DE COLÓN', suscrito entre el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.), debe ejecutarse previa concesión por parte de la entidad contratante, de una PRÓRROGA a la contratista, de por lo menos 365 días calendario, así como hacer los pagos que le corresponden a la contratista.

4. Que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial está obligado a la reparación de los perjuicios ocasionados a RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.) y al reconocimiento de los intereses moratorios previstos por la Ley que regula la Contratación Pública, respecto a los abonos realizados fuera de plazo." (Cfr. foja 4 del expediente judicial)

I. HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA

Según se sigue de las constancias que integran el Expediente en estudio, los hechos que dan origen a la controversia pueden sintetizarse así:

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), llevo a cabo el Acto Público 2014-0-14-0-03-LV-007723, para el proyecto de "SUMINISTRO DE MATERIALES, MANO DE OBRA, EQUIPO Y ADMINISTRACIÓN PARA LOS ESTUDIOS, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO DE EDIFICACIÓN CON OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DEL PROYECTO VILLAS ARCO IRIS UBICADO EN EL SECTOR ARCO IRIS, CORREGIMIENTO DE CRISTÓBAL, PROVINCIA DE COLÓN", por un monto de Trece Millones Ochocientos Mil Balboas con 00/100 (B/. 13,800.000.00), adjudicado mediante Resolución No. 140-15 de 19 de marzo de 2015, a la empresa **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**.

Señala la actora que, en virtud de lo anterior, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial celebró con la referida sociedad el Contrato No. 35-2015 de 8 de abril de 2015, para la ejecución del referido Contrato, el cual fue refrendado el día 7 de mayo de 2015, por la Contraloría General de la República, y cuya Orden de Proceder se emitió el 11 de mayo de 2015, el cual subraya no fue publicado en el Sistema Electrónico de "PanamaCompra".

En tal sentido, indica que previa renovación de las pólizas y garantías, el 16 de noviembre de 2016, se celebró la Adenda No. 1 al Contrato No. 35-2015, prorrogándose por doscientos ochenta (280) días calendarios el plazo de la obra. Adenda que fue refrendada por la Contraloría General de la República, el 21 de diciembre de 2016, la cual no fue publicada en el Sistema Electrónico de "PanamaCompra".

Continúa indicando la recurrente que el 10 de enero de 2017, a través de la Nota No. 14.600-45-2017, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial inició el procedimiento de Resolución Administrativa del Contrato 35-2015; pero, el 16 de febrero de 2017, decidió no continuar con las diligencias de dicho procedimiento lo que le fue comunicado mediante Nota 14.600-407-2017.

En tal sentido, acota que, durante los meses siguientes del año 2017, la contratista permaneció ejecutando referido Contrato, sin embargo, los cobros de cuentas por avance de la obra presentados por la empresa se mantenían dilatados en su pago por parte del MIVIOT, lo que afectó de forma decisiva la financiación del proyecto, tal como consta en múltiples Notas que reposan en el Expediente.

Por otra parte, hace alusión que además consta en autos que la entidad demanda actuó contra sus propios actos, pues le giró Notas a la sociedad en donde se reconocía implícitamente que tenía derecho a una prórroga; no obstante, el 26 de julio de 2017, a través de la Nota 14.600-1743-2017, la cual no fue publicada en el Sistema Electrónico de "PanamaCompra", el MIVIOT adoptó la decisión de continuar con el Procedimiento de Resolución del Contrato 35-15.

Así las cosas, mediante la Resolución No. 319 de 7 de agosto de 2017, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, dispuso: 1) Declarar Resuelto Administrativamente el Contrato No. 35-2015 de 8 de abril de 2015; 2) Ordenar la ejecución de la fianza de cumplimiento No. 070-001-000013769-000000, emitida por la sociedad Cía. Internacional de Seguros S.A., por un valor límite de Seis Millones Novecientos Mil Balboas con 00/100 (B/. 6,900.000.00); 3) Decretar la liquidación del precitado Contrato; 4) Inhabilitar a la empresa Riva Sociedad

Anónima Inmobiliaria Industrial Comercial Financiera y Agropecuaria (S.A.I.I.C.F.A.); 5) Publicar la Resolución en el Sistema de Electrónico de “PanamaCompra”; y 6) Advertir que contra la citada Resolución cabe Recurso de Apelación.

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

El apoderado legal de la parte actora señala que el acto impugnado viola las sucesivas disposiciones de la **Ley 22 de 27 de junio de 2006**, “*que regula la Contratación Pública*”, ordenada sistemáticamente por el Texto Único aprobado el 27 de junio de 2011, modificado por la Ley 15 de 25 de abril de 2012, Ley 62 de 5 de octubre de 2012, y la Ley 82 de 9 de noviembre de 2012, vigente al momento que se dieron los hechos, por los siguientes motivos:

El artículo 116, relativo al Procedimiento de Resolución Administrativa del Contrato y las reglas a las cuales está sujeto el mismo, porque a su juicio, el Contrato 35-3015, no establecía un Procedimiento para su Resolución, y, por lo tanto, la entidad contratante debió seguir el estipulado en el artículo invocado.

En ese sentido, alega que el MIVOT debió notificar a la contratista su intención de Resolver Administrativamente el Contrato (numeral 2), de conformidad con lo estipulado en el artículo 129 de la precitada excerta legal; además, tenía que adelantar las diligencias de investigación y ordenar la realización de las actuaciones que condujeran el esclarecimiento de los hechos que pudiesen acreditar la causal correspondiente, otorgándole dentro del mismo, un plazo para que corrigiera o subsanara las supuestas irregularidades (numeral 1); y el acto atacado debía contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la sociedad (numeral 3).

El artículo 115, que establece que el incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista dará a la Resolución Administrativa del Contrato, la cual se efectuará por medio del Acto administrativo debidamente motivo, lo cual será notificado por la Entidad contratante a la fiadora, mediante Resolución motivada, la que dispondrá de un término de treinta (30) días calendarios siguientes a la

notificación de incumplimiento, para pagar el importe de la fianza o de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones.

Lo anterior que estima que la Resolución No. 319 de 7 de agosto de 2017, contiene hechos falsos en su parte motiva, específicamente en sus párrafos quinto, sexto y séptimo, por tanto, no fue debidamente motivado dicho acto. Aunado al hecho que, la recurrente se defendió de los cargos de los que se le acusaba; explicó aquellos hechos que constituyen casos fortuitos o fuera mayor, ajenos a su voluntad; e hizo el llamado de atención que es el MIVIOT quien incumplió el contrato al no efectuar los pagos adeudados.

El numeral 6, 7, 9 y 10 del artículo 13, que establecen que las Entidades contratantes deben cumplir con las obligaciones que contractualmente le correspondan, de forma que el contratista pueda ejecutar oportunamente lo previsto en el Contrato y en el Pliego de Cargos; proceder oportunamente para que las actuaciones imputables a las entidades públicas no causen una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, estando obligadas a corregir los desajustes que pudieran presentarse; recibir las cuentas presentadas por el contratista y devolverlas al interesado en un plazo máximo de tres (3) días, de ser el caso; y efectuar los pagos correspondientes dentro del término previsto en el Pliego de Cargos y en el Contrato respectivo.

En relación a lo anterior indica que el MIVIOT incumplió sus obligaciones como contratante, al no proceder oportunamente a la aprobación de las cuentas y emisión de los recibos de pago, actuaciones que generaron morosidad, no imputables a la sociedad, y que, además, se convirtieron en un obstáculo para la ejecución de dicho Contrato; en consecuencia, le exige a la Administración la reparación de los daños y perjuicios que se le ocasionaron, al igual que el reconocimiento de los intereses moratorios previsto por la Ley, respecto los abonos realizados fuera de plazo.

El artículo 81, según el cual los retrasos que fueran producidos por causas no imputables al contratista o cuando se den situaciones de fuerza mayor o casos

fortuitos, darán derecho a que se extienda el plazo del Contrato por un período no menor al retraso.

Según la actora la entidad contratante desconoció lo precitado porque el plazo de ejecución contractual originariamente previsto debía expirar el 2 de noviembre de 2016, sin embargo, el 29 de septiembre de 2016, a través de la Nota 14600-1548-2016, se ampliaron los plazos del contrato hasta el 10 de agosto de 2017.

En ese sentido, advierte que desde la concesión de aquella prórroga, surgieron inconvenientes producidos por eventos meteorológicos e inseguridad en el área, que generaron una serie de informes presentados por la contratista, que ocasionaron atrasos en la ejecución del Contrato; no obstante, a ello, el MIVIOT omitió lo estipulado en el Pliego de Cargos y Especificaciones Técnicas, Capítulo II, denominado Condiciones Específicas, numeral 25.7, referente a la concesión de prórroga que contempla que los retrasos que fueran producidos por causas no imputables al contratista o cuando se den situaciones de fuera mayor o casos fortuitos darán derecho a que se extienda el plazo del contrato por un periodo no menor al retraso.

Igualmente, acota que aun y cuando la entidad no emitió Acto administrativo que le reconociera la ampliación de plazos, el MIVIOT mediante la Nota 14605-140-2017 de 10 de julio de 2017, le requirió a la Compañía Internacional de Seguros actualizar el endoso de la Fianza de Cumplimiento No. 070-001-000013769-0000000 hasta el 8 de agosto de 2018, destacándose en dicha misiva que la emisión de dicho endoso era requisito para aprobar la prórroga del Contrato.

Asimismo, antes de iniciar el Proceso de Resolución, la Administración emitió la Nota No. 14605-142-2017 de 12 de julio de 2017, dirigida a SURA, solicitándole un endoso de Póliza para Todo Riesgo No. 034300007058, para extender la cobertura de la misma hasta el 7 de agosto de 2018; y la Nota 14600-

1657-2017 requiriéndole a la sociedad mayor información a fin de atender el pedido de ampliación de plazos.

Es por ello, que ante tales actuaciones por parte de la Administración considera que se le reconoció implícitamente a la empresa que tenía derecho a una prórroga, y, por tanto, la Resolución No. 319 de 7 de agosto de 2017, infringe el Principio de Buena Fe.

El artículo 70, que dispone que las entidades contratantes deberán efectuar los pagos correspondientes dentro del término previsto en el Pliego de Cargos en el Contrato respectivo, de no ser así, por causa no imputable al contratista, éste tendrá derecho al pago de los intereses moratorios con base en el artículo 1072-A del Código Fiscal.

Lo anterior, puesto que, a su criterio el MIVIOT desconoció las obligaciones pactadas en el Contrato 35-2015, el Pliego de Cargos y la Ley de Contratación Pública porque ninguna de las cuentas presentadas por la sociedad fueron aprobadas dentro de los plazos señalados en el artículo 13 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, es decir no se respetó el plazo de los tres (3) días; a pesar que, en todo contrato, la obligación esencial de la entidad contratante radica en aprobar y abonar las cuentas en tiempo y forma.

El artículo 132, que indica que todos los Procesos se efectuarán con arreglo a las normas de uniformidad, imparcialidad, celeridad, economía y eficacia y con apego al Principio de Estricta Legalidad, puesto que, a su juicio, la actuación demandada se desarrolló con menoscabo del Debido Proceso y sin apego del Principio de Estricta Legalidad, porque el MIVIOT inició un trámite de prórroga y luego determinó Resolver Administrativamente el Contrato 35-2015, utilizando el supuesto de incumplimiento contractual de la contratista, a pesar que quedó acreditado que obedeció a hechos fortuitos y de fuerza mayor, situaciones que fueron comunicadas a la entidad mediante la Nota RIVA-OT-CG-17-029 de 19 de enero de 2017.

III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA RENDIDO POR LA ENTIDAD DEMANDADA

A través de la Nota DVV-005-2018 de 8 de marzo de 2018, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, le remitió a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el Informe Explicativo de Conducta, señalando medularmente que:

“

...

AVANCE DEL PROYECTO

Luego del periodo establecido en el contrato para la entrega del proyecto (540) días calendario y gran parte del tiempo otorgado en la Adenda de Tiempo Refrendada No. 1, el avance del proyecto es el siguiente:

....

Lo anterior indica que luego de **665 días** hasta la cuenta #. 5 (última procesada a RIVA, S.A.), el avance físico (obra gris) del Proyecto está muy por debajo de lo esperado por la Dirección de este Departamento.

Fecha de entrega contractual según Orden de Proceder: 31 de octubre de 2016 (540) días calendario.

Fecha de entrega según Adenda No. 1 refrendada: 7 de agosto de 2017 (820) días calendario.

- Que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través de nota No. 14.600-45-2017 de 10 de enero de 2017, del Departamento de Inspección de la Dirección de Ingeniería y Arquitectura, remite solicitud para activar el procedimiento de resolución administrativa y a la vez, notifica a la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.), la decisión de resolver administrativamente el Contrato No. 35-2015 de 8 de abril de 2015, para..., y le concede al contratista un término de cinco (5) días hábiles, para presentar sus descargos, con fundamento en el artículo 116 del Texto Único de la Ley 22, que regula la contratación pública, con todas sus reformas. Misma que es recibida por la empresa RIVA, S.A. el día 12 de enero de 2017 y mediante la Nota RIVA-OT-CG-17-029 de 19 de enero de 2017 de la empresa RIVA, S.A. da respuesta a esta nota de la Dirección de Ingeniería y Arquitectura.

- Que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, da una oportunidad al Contratista y, a través de la nota No. 14.600-407-2017 del 16 de febrero de 2017 dirigida a la empresa RIVA, S.A., le informa que ha decidido no continuar con las diligencias del proceso de Resolución Administrativa del Contrato No. 35-15, las cuales se habían iniciado con la nota No. 14.605-437-2016 del 30 de diciembre de 2016. Esta nota es recibida por la empresa RIVA S.A. el día 16 de febrero de 2017.

- Que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través de la nota No. 14.600-0980-2017 del 27 de abril de 2017 dirigida a

la empresa RIVA, S.A., le informa que ha decidido iniciar el proceso de Resolución Administrativa del Contrato 35-15, en cumplimiento de los términos de la Ley 22, Texto Único de 27 de junio de 2006, Capítulo XV. Misma que es recibida por la empresa RIVA S.A. el 3 de mayo de 2017 y, que mediante la nota s/n de 4 de mayo de 2017 da respuesta al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial sobre la misma.

- Que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través de la nota No. 14.600-1743-2017 del 27 de julio de 2017 dirigida a la empresa RIVA, S.A., le informa que ha decidido iniciar el proceso de Resolución Administrativa del Contrato 35-15, en cumplimiento de los términos de la Ley 22, Texto Único de 27 de junio de 2006, Capítulo XV. Misma que es recibida por la empresa RIVA S.A. el 27 de julio de 2017 y, que mediante la nota RIVA-CG-MAR-17-059 de 3 de agosto de 2017 da respuesta al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial sobre la misma.

Los procesos de rescisión se notificaron mediante las siguientes notas: ...

- Que mediante Nota RIVA-OT-CG-17-29 de 19 de enero de 2017, la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.), presentó sus descargos en contra de la dictaminado por la nota No. 14.600-45-2017 del 10 de enero de 2017, en el tiempo concedido para ello, en la cual contesta las razones por las cuales, se han retrasado en la ejecución de la obra del precitado proyecto.

- Que con esta Nota No. 14.600-45-2017 del 10 de enero de 2017, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial le dio oportunidad a la empresa RIVA, S.A. para que cumpliera con las cláusulas del Contrato No. 35-15 y, esta desatendió el cumplimiento de dicho Contrato.

- Que la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.), inscrita..., ha desatendido e incumplido el punto 25.9 numeral 25, del Capítulo II de las Condiciones Especiales del Pliego de Cargos, referente a la Rescisión del Contrato; y a la vez, los numerales **2** y **6**, de la Cláusula Primera del Contrato No. 35-15 de 8 de abril de 2015, que establecen lo siguiente: ...

- Que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, salvaguardando los intereses del Estado, en atención a los hechos anteriormente señalados y de conformidad con lo pactado en la Cláusula Décima del Contrato No. 35-2015 de 8 de abril de 2015, procede a la Resolución Administrativa del Contrato No. 35-2015 de 8 de abril de 2015, suscrito entre el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.).

- Que el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en uso de sus facultades legales, mediante la Resolución Administrativa No. 319 de 7 de agosto de 2017, RESUELVE: Declarar resuelto administrativamente el Contrato No. 35-2015 de 8 de abril de 2015...

- Que esta autoridad nominadora, con la medida adoptada mediante la Resolución Administrativa No. 319 de 7 de agosto de 2017, no ha vulnerado principios de legalidad reconocidos por la Ley, en virtud de la precitada medida, que fundada en las acciones que justifican la

decisión de rescisión del contrato, ..." (Cfr. fojas 94 a 103 del Expediente Judicial)

IV. CONTESTACIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista Número 586 de 6 de junio de 2019, el Procurador de la Administración, solicitó a los Magistrados de esta Sala se sirvan a **DECLARAR QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución 319 de 7 de agosto de 2017, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la empresa demandante.

El representante del Ministerio Público indica que evaluados los argumentos expuestos por la empresa contratista **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**, y de conformidad con el numeral 1 del artículo 116 del Texto Único de 27 de junio de 2011, que ordenó sistemáticamente la Ley 22 de 2006, considera que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial decidió darle una oportunidad a la sociedad accionante y no continuar con las diligencias del Proceso de Resolución Administrativa del Contrato 35-15, Reconsideración que fue informada a la prenombrada por medio de la Nota 14.600.407-2017 de 16 de febrero de 2017.

No obstante, en atención al bajo desarrollo del proyecto por parte de la empresa y el poco avance físico del mismo, aún con la prórroga otorgada, advierte que, la Entidad demandada se vio en la posición de comunicarle a la empresa accionante, por medio de la Nota 14.600-1743-2017 de 27 de julio de 2017, la decisión de continuar el Proceso de Resolución Administrativa del Contrato 35-2015 de 8 de abril de 2015, por incumplimiento del contratista, quien contestó por medio de la Nota RIVA-CG-MAR-17-059 de 3 de agosto de 2017, haciendo valer su derecho a la defensa.

De igual manera señala, que los incumplimientos por parte de la empresa recaían específicamente en las obligaciones pactadas en el punto 25.9, numeral

25, del Capítulo II de las Condiciones Especiales del Pliego de Cargos, referente a la Rescisión del Contrato; y, a su vez, los numerales 2 y 6 de la Cláusula Primera del Contrato en referencia, modificados por la Adenda 1 de 16 de noviembre de 2016.

Razón por lo cual, discrepa con los argumentos planteados por la empresa accionante respecto que la entidad demandada no investigó, ni comprobó los hechos de la causal de incumplimiento atribuida a está, toda vez que como se colige de las distintas Notas remitidas por el MIVIOT a la sociedad, la decisión de rescisión del Contrato se encontró debidamente sustentada producto del incumpliendo de sus obligaciones, estipuladas en el punto 25.9, numeral 25, del Capítulo II de las Condiciones Especiales del Pliego de Cargos, y en los numerales 2 y 6 de la Cláusula Primera del Contrato 35-2015 de 8 de abril de 2015, modificado por la Adenda 1 de 16 de noviembre de 2016, consistente en:

- No cumplir con los programas de trabajo presentados:
- Retraso en la fecha de terminación de la obra que excede la fecha concedida en la Adenda del Contrato;
- Paralización de la obra en dos (2) ocasiones, por huelgas de trabajadores producto del incumplimiento de pagos por parte de los subcontratistas.
- Falta de aprobación de planos por parte de las entidades correspondientes, así como del permiso de construcción pertinente;
- Falta de material y equipo suficiente para el desarrollo pertinente del proyecto; entre otros.

Es por ello que, a su juicio, la violación del Principio de Buena Fe en este caso es atribuible a la empresa, y no a la Administración Pública, porque el incumplimiento se dio por parte de la contratista al no desarrollar el proyecto bajo los términos y parámetros pactados en el Contrato 35-15 de 8 de abril de 2015, y en el Pliego de Cargos.

Además, subraya que, por el contrario, el MIVIOT, a fin que la parte actora pudiese corregir las omisiones y las faltas en las que había incurrido, suscribió la Adenda 1 de 16 de noviembre de 2016, que le concedió prórroga para el término de ejecución del Contrato e incluso suspendió en una ocasión las diligencias del Procedimiento de Resolución de Contrato, ciñendo sus actuaciones al procedimiento consagrado en el numeral 25.9 del Pliego de Cargos y al artículo 116 del Texto Único de 27 de junio de 2011, que ordenó sistemáticamente la Ley 22 de 27 de junio de 2006, con las respectivas reformas, vigente al momento de los hechos, ya citados en párrafos precedentes.

En otro orden de ideas, indica que con respecto a lo alegado por la recurrente sobre la falta de los pagos contra las cuentas a las que tenía derecho la hoy sociedad demandante, manifiesta que en atención a lo dispuesto en la cláusula tercera del Contrato 35-2015; el acápite f del punto 26.3 del Pliego de Cargos; y el artículo 86 del Texto Único de 27 de junio de 2011, que ordenó sistemáticamente la Ley 22 de 27 de junio de 2006, con las respectivas reformas, las cuentas debían ser presentadas por el valor del trabajo terminado y los pagos correspondientes a la construcción se realizarán dependiente del avance de obras, permitiéndole así al MIVIOT, retener o anular todo o en parte cualquier pago cuando el desarrollo del trabajo no se ajustaba al programa de trabajo.

Por último, señala que en relación a la solicitud de la actora para que la Sala Tercera ordene la reparación de los perjuicios ocasionados por la emisión del Acto impugnado, considera que la determinación de posibles daños y perjuicios es un elemento característico propio de los Procesos Contenciosos Administrativos de Indemnización o Reparación Directa y no de los de Plena Jurisdicción, toda vez que estos últimos, por su naturaleza sólo están encaminados a la declaratoria de nulidad de un Acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados, por lo que mal puede incluirse la reclamación de una indemnización.

V. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos Procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del litigio en estudio.

Competencia de la Sala:

En primer lugar, resulta necesario señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción promovida por el apoderado judicial de la sociedad **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley 33 de 1946.

Legitimación activa y pasiva:

En el caso que nos ocupa, la demandante, la sociedad **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**, persona jurídica que recurre en defensa de sus derechos e intereses en contra de la Resolución No. 319 de 7 de agosto de 2017, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), en atención a que le fue desfavorable, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la Acción examinada.

Por su lado, el Acto demandado fue emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), como sujeto pasivo en el Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción que ocupa nuestra atención.

Análisis

El Acto impugnado en el presente Proceso consiste en la Resolución No. 319 de 7 de agosto de 2017, que: 1) Declara Resuelto Administrativamente el Contrato No. 35-2015 de 8 de abril de 2015, refrendado el 7 de mayo de 2015, suscrito entre el MIVIOT y la empresa **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA**

INMOBILIARA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.); 2) Ordena la ejecución de la Fianza de Cumplimiento No. 070-001-000013769-000000, emitida por la compañía Cía. Internacional de Seguros S.A., por un valor límite de Seis Millones Novecientos Mil Balboas con 00/100 (B/. 6,900.000.00); 3) Decreta la liquidación del precitado Contrato; 5) Inhabilita a la citada empresa; 6) Dictamina que se publique la Resolución en el Sistema de Electrónico de "PanamaCompra"; y 6) Advierte que contra la citada Resolución cabe Recurso de Apelación.

El apoderado judicial de la demandante sostiene que la entidad contratante violó el Procedimiento para la Resolución de Contrato previsto en la Ley, toda vez que no se le notificó a la empresa **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**, por medio del Sistema Electrónico "PanamaCompra", el inicio del Procedimiento de Resolución de Contrato; ni realizó las investigaciones pertinentes para comprobar, y esclarecer los hechos de la causal de incumplimiento atribuida a la empresa; no le otorgó un plazo para subsanar las supuestas irregularidades; al igual que el Acto atacado no fue debidamente motivado, porque la sociedad no incumplió el referido Contrato, en contravención de los Principios del Debido Proceso y Estricta Legalidad.

Además, alega que el MIVIOT tampoco efectuó los pagos de las cuentas que tenía derecho la sociedad **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**, dentro de los plazos señalados en la Ley e infringió el Principio de Buena Fe, porque ignoró que estaba tramitando una nueva prórroga del término de ejecución del Contrato, a favor de ésta.

En virtud de los hechos mencionados, la parte actora aduce que el Acto recurrido viola el contenido de los artículos 116, 115, 13 (numerales 6,7,9 y 10), 81,70 y 132 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, "*que regula la Contratación Pública*", ordenada sistemáticamente por el Texto Único aprobado el 27 de junio

de 2011, modificado por la Ley 15 de 25 de abril de 2012, Ley 62 de 5 de octubre de 2012, y la Ley 82 de 9 de noviembre de 2012, vigente al momento que se dieron los hechos.

Siendo ello así, en este caso, el problema jurídico a resolver consiste en determinar si la Resolución Administrativa del Contrato No. 35-15 de 8 de abril de 2015, celebrado entre el MIVIOT y la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.), se dio o no en contravención del Principio de Estricta Legalidad, puesto que según la sociedad recurrente no siguió el Procedimiento establecido en la Ley, y se ha visto sorprendida en su Buena Fe, porque la Administración ignoró que estaba tramitando una nueva prórroga del término de ejecución del mismo.

En estos términos, resulta necesario para abordar lo esbozado por la actora, hacer mención sobre el alcance del Principio de Buena Fe, en ese sentido, el tratadista Jesús González Pérez al referirse a la importancia del Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, expresa lo siguiente:

"La aplicación del principio de buena fe permitirá al administrado recobrar la confianza en que la Administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en caso se persiga: Y que no le va ser exigido en el lugar, en el momento ni en la forma más inadecuados, en atención a sus circunstancias personales u sociales, y a las propias necesidades públicas. Confianza, legítima confianza de que no se le va a imponer una prestación cuando solo superando dificultades extraordinarias podrá ser cumplida. Ni en un lugar en que, razonablemente, no cabía esperar. Ni antes de que lo exijan los intereses públicos ni cuando ya no era concebible el ejercicio de la potestad administrativa. Confianza, en fin, en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones..."¹

De igual manera, el Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa ha indicado que: "El Principio de Legalidad se estructura en el cabal sometimiento de la administración y de sus actos a las normas superiores -bloque de la legalidad- previamente proferidas como garantía ciudadana y para la estabilidad estatal.

¹ González Pérez, Jesús. El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo. Editorial Civitas, Cuarta Edición, Madrid, 2004, Página 116.

Debemos agregar a lo anterior, que la legalidad así entendida no es un simple presupuesto de la actuación administrativa; todo lo contrario, en nuestro concepto, la legalidad de los actos se proyecta tanto en su procedimiento formativo como en la vigencia de los mismos. Se caracteriza de manera consecuente por su naturaleza previa, concomitante y subsiguiente a la manifestación del órgano administrativo."²

Hechas las anteriores precisiones sobre que las actuaciones de las autoridades públicas deben estar sujetas a Ley, y a los postulados de la Buena Fe, corresponde a la Sala examinar el problema jurídico planteado.

Ahora bien, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) suscribió con la empresa **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**, el Contrato No. 35-2015 de 8 de abril de 2015, para el "SUMINISTRO DE MATERIALES, MANO DE OBRA, EQUIPO Y ADMINISTRACIÓN PARA LOS ESTUDIOS, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO DE EDIFICACIÓN CON OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DEL PROYECTO VILLAS ARCO IRIS UBICADO EN EL SECTOR ARCO IRIS, CORREGIMIENTO DE CRISTOBAL, PROVINCIA DE COLÓN", el cual fue refrendado el día 7 de mayo de 2015, por la Contraloría General de la República, y cuya orden de proceder se emitió el **11 de mayo de 2015**.

En tal sentido, consta en autos que el **16 de noviembre de 2016**, las referidas partes celebraron la Adenda 1 al Contrato No. 35-15, mediante el cual, entre otros temas, se concedió un periodo adicional de doscientos ochenta días (280) calendario, lo que constituye un término de ochocientos veinte (820) días calendario como término de ejecución del contrato, a partir de la orden de proceder, con nueva **fecha de culminación de 7 de agosto de 2017**, documento

² Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia, y Validez, 2007, 4ta, Ed, Tomo II, Universidad Externado de Colombia, pág. 54

debidamente refrendado por la Contraloría General de la República. (Cfr. Tomo VII del Expediente Administrativo)

Cabe indicar que, la Justificación de la referida Prórroga No. 1, según la Dirección de Ingeniería y Arquitectura del MIVIOT, como se desprende de la Nota No. 14.605-350-2016 de 23 de septiembre de 2016, consistió en las siguientes razones:

“ ...

1. Hay evidencia tangible de retrasos que se suscitaron en la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EslA), los cuales impidieron iniciar oportunamente la etapa de construcción, ya que no se podía obtener el Permiso de Construcción Temporal, hasta que se diera la aprobación del referido estudio. La Aprobación del EslA, se da mediante la Resolución No. DIEORA IA-106-2016 del 8 de julio de 2016.

2. Desde la Orden de Proceder hasta el 8 de julio de 2016 transcurrieron 425 días calendario y el Pliego de Cargos establece 120 días hábiles para entregar al MIVIOT, el desarrollo y entrega de los planos finales, EslA, estudio de suelo, estudios hidrológicos e hidráulicos y demás estudios requeridos, aprobados por todas las entidades que intervienen en el proceso. Esta diferencia nos refleja 305 días y tomando en cuenta los veinte (sic) dos (22) días de intervención directa del MIVIOT para la aprobación del mismo, nos da resultado doscientos ochenta y tres (283) días calendario.

RECOMENDACIONES

Por todo lo anterior, el Departamento de Inspección de la Dirección de Ingeniería y Arquitectura, considera proceder con una prórroga de **doscientos ochenta (280) días** calendario para completar los trabajos descritos, iniciado el 1 de noviembre de 2016, y trasladando la fecha de terminación del contrato al 7 de agosto de 2017.” (Cfr. Tomo VII del Expediente Administrativo)

Luego de otorgada la prórroga para el término de ejecución del Contrato No. 35-15, observa este Tribunal que, el Departamento de Inspección de la Dirección de Ingeniería y Arquitectura del MIVIOT, determinó en el Informe Mensual al Mes de diciembre de 2016, que el porcentaje de avance de la obra era de 10.19%. Seguidamente, mediante Nota No. 14.605-437-2016 de **30 de diciembre de 2016**, le recomendó al Ministro, la Rescisión del referido Contrato, por las siguientes razones:

“1) El Contratista no ha cumplido con los Programas de Trabajo presentados a la fecha, con el original presentado con la Orden de

Proceder, ni con el que suministró posteriormente con la Aprobación de la Prórroga No. 1.

2) El Contratista a la fecha debió presentar un Avance Físico del **71%** calculado por la Inspección en base al programa de trabajo, y el Proceso de la Obra al 27 de diciembre de 2016 es de **2.85 %**.

3) Dado el nivel de atraso los estimados nos indican que el Contratista no terminará la obra para la nueva fecha señalada, el **07 de agosto de 2017**.

4) Para la fecha de este informe, el proyecto presenta ausencia al 100% de personal y equipo en el sitio, sin darle alguna explicación.

5) El Contratista no ha atendido las notas y memos que le ha presentado tanto la Inspección y los Inspectores del proyecto como la Dirección, con respecto al persistente atraso y lentitud en la ejecución de las Actividades del Contrato.

6) La Inspección ha decidido también recurrir a lo indicado en el **Numeral 26.3 Pagos Parciales, párrafo sexto,**

‘El MIVIOT podrá retener o anular en todo o en parte cualquier pago por las siguientes causas.’

...
b. Demandas presentadas o evidencias que indiquen la probable presentación de reclamos.

...
f. La marcha del trabajo no se ajuste al programa de trabajo.” (Cfr. Tomo VII del Expediente Administrativo)

En tal sentido, mediante la Nota No. 14.600-45-2017 de **10 de enero de 2017**, el MIVIOT le informó a la empresa el inicio del Proceso de Resolución Administrativa del Contrato 35-15, de conformidad a lo dispuesto en la Ley 22 Texto Único de 27 de junio de 2016, y le concedió un término de cinco (5) días hábiles para contestar esta decisión y presentar las pruebas que considerara pertinentes. Decisión que fue contestada por la sociedad por medio de la Nota RIVA-OT-CG-17-029 de 19 de enero de 2017, señalando medularmente que no ha incurrido en ninguna causal de incumplimiento del Contrato 35-15. (Cfr. Tomo VII del Expediente Administrativo y fojas 109-129 del Expediente Judicial)

A pesar de ello, la entidad contratante mediante la Nota No. 14.600-407-2017 de 16 de febrero de 2017, le anunció a la empresa que dispuso no continuar con las diligencias del Proceso de Resolución Administrativa del Contrato 35-15, a luz de lo estipulado en el numeral 1, segundo párrafo del artículo 116 de la Ley 22 de 2006, vigente al momento que se dieron los hechos, que señala: “No

obstante, cuando sea factible, la entidad contratante podrá otorgarle, al contratista, un plazo para que corrija los hechos que determinaron el inicio del procedimiento.”

Asimismo, consta que en otra ocasión el MIVIOT por medio de la Nota No. 14.600-0980-2017 de **27 de abril de 2017**, le comunicó a la sociedad que iniciaba el Proceso de Resolución Administrativa del Contrato No. 35-15, quien, contestó mediante Nota de 4 de mayo de 2017, pero advierte la Sala que dicho Proceso no fue continuado por la Entidad. (Cfr. 104-105 del Expediente Judicial)

De igual manera, se percata que el Informe Mensual elaborado por la Dirección de Ingeniería y Arquitectura del Departamento de Inspección de la Dirección de Ingeniería y Arquitectura del MIVIOT, del **mes de junio de 2017**, se determinó que el porcentaje de avance financiero del Contrato No. 35-15 era del **19.10%**, y el porcentaje real (sólo actividades de construcción): **12.64%**. (Cfr. Tomo VIII)

De allí que, a través de la Nota No. 14.600-1743-2017 de **26 de julio de 2017**, el MIVIOT **le notificó** a la recurrente que, tras la revisión y análisis del desempeño de la ejecución de la obra por parte de la empresa, concluye que en atención a que no se han corregido ninguna de las situaciones que dieron origen al inicio del Proceso de Resolución, ha decidido darle continuidad al mismo, en los términos que se indican en la Nota 14.600-45-2017 de 10 de enero de 2017, que consisten en:

Primero: El Incumplimiento de las Cláusulas pactadas (según lo indicado en la **Ley 22 de 27 de junio de 2006 Texto Único, Artículo 113** que regula la Contratación Pública) y de lo dispuesto en la CLÁUSULA DÉCIMA del Texto del Contrato No. 35-15 y disposiciones similares en el Pliego de Especificaciones.

Segundo: Incumplimiento incurridos por EL CONTRATISTA en la referente a los aspectos señalados en el **CAPÍTULO II, CONDICIONES ESPECIALES, Numeral 25, punto 25.9 Rescisión del Contrato**:

- descuidar el cumplimiento del Contrato.
- abandonar o suspender la obra.
- dejar de mantener personal y equipo de calidad y en cantidades adecuadas.
- progreso insuficiente del trabajo. ...” (Cfr. Tomo VIII del Expediente Administrativo y fojas 106-108 del Expediente Judicial)

Siendo ello así, se observa que en la referida Nota No. 14.600-1743-2017 de 26 de julio de 2017, dirigida a la sociedad, y recibida el 27 de julio de 2017, se le informa a la empresa que se le concede un término de cinco (5) días hábiles **para que rinda sus descargos**, por los siguientes hechos:

“1) El Contratista no ha cumplido con los Programas de Trabajos presentados a la fecha, con el original presentado con la Orden de Proceder, ni con el que suministró posteriormente con la Aprobación de la Prórroga No. 1.

2) El Contratista a la fecha debió presentar un Avance Físico del **98%** calculado en base a la extensión de tiempo otorgada (**280 días adicionales con fecha contractual al 7 de agosto de 2017**), al momento el Progreso de la Obra al 26 de julio de 2017 presenta un Avance Financiero del **19.10%** a la cuenta #7 presentada y un Avance Real de Obra Gris de **12.64 %**.

3) Dado el nivel de retraso, está más que evidenciado que el Contratista no terminará la obra para la fecha de extensión del tiempo, el **07 de Agosto de 2017**.

4) Está evidenciado por la inspección de este departamento, que el personal y equipo en campo es insuficiente para el desarrollo del proyecto.

5) El Proyecto NO cuenta con PPI ni Permiso de Construcción (**Orden de Proceder del 11 de mayo de 2015**)

6) El Proyecto NO cuenta con Planos Aprobados por las entidades correspondientes.

7) El Proyecto NO ha entregado el Informe de Mitigación del EsIA.

8) RIVA, S.A., se excusa con las lluvias presentadas en la región, sin embargo, al momento se ejecutan otros proyectos bajos las mismas condiciones. No consideramos como válidas estas excusas.

9) El Cronograma de Obra se refleja atrasos en todas sus fases. Los planos de la PTAR no han sido entregados finalmente; la fase de infraestructura no ha sido iniciada.

10) Luego de reunión sostenida, el avance NO lleva las expectativas de la Dirección de este Departamento.” (Cfr. Tomo VIII del Expediente Administrativo y fojas 106-108 del Expediente Judicial)

Además, consta que la sociedad **presentó sus descargos** mediante la Nota RIVA-CG-MAR-17-059 de 3 de agosto de 2017, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, del Texto Único de 27 de junio de 2011, vigente al momento que se dieron los hechos. (Cf. Fojas 130 a 144 del Expediente Judicial)

Cabe señalar en este punto que, si bien es cierto, era obligación de la Entidad publicar en el Sistema Electrónico de “PanamaCompra”, la Nota No. 14.600-1743-2017 de 26 de julio de 2017, de conformidad con lo estipulado en el artículo 129 de la Ley de Contrataciones Públicas, vigente al momento que se dieron los hechos, sin embargo, no se ha dejado en indefensión a la parte actora, porque consta en el Expediente judicial que dentro del término concedido para ello, mediante la Nota de 3 de agosto de 2017, contestó y presentó las pruebas que consideró pertinentes, quedando subsanado, y surtiendo efecto dicha notificación. (Cfr. Foja 130-144 del Expediente Judicial)

En relación a los argumentos de la demandante que, desde la concesión de la prórroga, surgieron inconvenientes por eventos meteorológicos e inseguridad en el área, no imputables a ella, que ocasionaron atrasos en la obra, la Sala sostiene que, si bien la Entidad de conformidad con el artículo 13 de la precitada normativa, tiene la obligación de propiciar las condiciones para que el contratista ejecute el Contrato, no obstante, igualmente la empresa antes de presentar su propuesta tuvo que haber verificado cuidadosamente la ubicación del proyecto.

Ello significa que, justificar el atraso por “eventos meteorológicos”, no es procedente porque la estación de lluvia es ampliamente conocida en toda la región, como señaló el Tribunal de Contrataciones Públicas, y debió ser contemplada por el contratista para ejecutar el Contrato en el término pactado, además que, dichos eventos no constan que hayan sido severos no previsibles o sin precedentes, como lo estipula en las Condiciones Especiales del Pliego de Cargos en el apartado 25.7 (Demoras).

De igual forma, en relación a la demora por “inseguridad en el área”, se advierte que, en referido Pliego en el apartado denominado 24.3 (Responsabilidad en la Protección y Seguridad de la Obra), apartado B, que el contratista deberá brindarle seguridad al edificio durante los trabajos, a fin de evitar daños a la

propiedad privada, los trabajadores, el Gerente de obra, así como cualquier otra persona, equipo, materiales y herramientas dentro de la obra.

Por otra parte, respecto a la falta de pago contra las cuentas a los que alega la empresa tiene derecho, situación que aduce le afectó financieramente en la ejecución del Contrato, la Sala observa que, en la Condiciones Especiales del Pliego de Cargos, en el apartado denominado 26.2 Forma de Pago, en concordancia con lo señalado en la Cláusula Tercera del referido Contrato, se estipuló que los pagos de las obligaciones pactadas se harán efectivas mediante pagos parciales por trabajos efectuados, previa presentación de cuentas, y sería cancelados por el contratante de conformidad con el procedimiento y las restricciones estipuladas en el referido Pliego; como lo contempla el artículo 86 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, vigente al momento que se dieron los hechos.

De igual manera, se establece en el apartado 26.3 (Pagos Parciales) de dicho Pliego, que el MIVIOT tramitará solamente aquellas cuentas presentadas según el desglose y formato aprobado, con los timbres que señala la Ley; cuyos paz y salgo, garantías y pólizas estén actualizadas; y en el acápite f del citado apartado, se advierte que el MIVIOT podrá retener o anular en todo o en parte cualquier pago por, la marcha del trabajo no se ajuste al programa de trabajo.

En tal sentido, se observa que la entidad contratante señala en su informe explicativo de conducta que luego de seiscientos cincuenta y cinco (655) días de la ejecución del Contrato 35-15, la última cuenta procesada a la sociedad fue la cuenta # 5, porque el avance físico del proyecto estaba por debajo de lo esperado por el MIVIOT, señalando, lo sucesivo:

“II. AVANCE DEL PROYECTO

Luego del periodo establecido en el contrato para la entrega del proyecto (540) días calendario y gran parte del tiempo otorgado en la Adenda de Tiempo Refrendada No. 1, el avance del proyecto es el siguiente:

Cuentas	Período	Días	% de Avances de Cuentas	% Acumulado
#.1	DESDE LA ORDEN DE PROCEDER AL 10 DE JUNIO DE 2015	30		4.54 %
#.2	11 DE JUNIO DE 2015 AL 15 DE OCTUBRE DE 2015	126	0.88 %	5.42 %
#.3	16 DE OCTUBRE DE 2015 AL 30 DE JULIO DE 2016	288	2.10 %	7.51 %
#.4	31 DE JULIO DE 2016 AL 28 DE OCTUBRE DE 2016	89	2.68 %	10.19 %
#.5	29 DE OCTUBRE DE 2016 AL 28 DE FEBRERO DE 2017	122	4.41 %	14.60%

655

Nota: 14-60% de avance financiero. Este % incluye gastos administrativos como permiso de construcción y ocupación, casetas, instalación de obras, servicios temporales y seguridad. (Cfr. Fojas 94-103 del Expediente Judicial)”

Siendo ello así, queda descartado el argumento del recurrente, toda vez que para que la entidad consignara algún pago por avance de obra, la contratista tenía la obligación de entregar la obra ejecutada, remuneración que podía ser retenida o anulada todo o parte, por la marcha del trabajo o cuando el desarrollo de este no se ajustaba al programa; aunado al hecho que, la obligación del contratista radica en el cumplimiento del objeto del contrato, y se le concedió una prórroga para culminación del proyecto.

Al igual, que no procede lo alegado por la parte actora en relación que el hecho que la entidad demandada, les solicitará a las aseguradoras actualizar los endosos de las fianzas de cumplimiento, y de la póliza para todo riesgo, no constituye una extensión de prórroga aprobada del Contrato 35-15, sino más bien una mera expectativa, ya que su vigencia era hasta el 7 de agosto de 2017, y para su otorgamiento deben cumplirse los presupuestos exigidos en el Pliego de Cargos, y, por lo tanto, no configura un derecho reclamable, ni violación al Principio de Buena Fe.

En mérito de lo expuesto, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, basados en Contrato 35-15, establece de manera clara el plazo para la entrega de la obra, y que, de acuerdo a lo estipulado en las propias normas

denunciadas por la actora, contenidas en los artículos 115 y 116 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, vigentes al momento que se dieron los hechos, que se refieren a la Resolución Administrativa del Contrato, estipulan como causal el incumplimiento de las causales pactadas por las partes al suscribirlo, emitió debidamente motivada, la **Resolución No. 319 de 7 de agosto de 2017**, bajo los siguientes términos:

“...

Que la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.), inscrita...ha desatendido e incumplido el punto 25.9, numeral 25, del Capítulo II de las Condiciones Especiales del Pliego de Cargos referente a la Rescisión del Contrato; y a la vez los numerales **2 y 6**, de la Cláusula Primera del Contrato No. 35-2015 de 8 de abril de 2015, que establecen, lo siguiente:

2-Suministrar por su propia cuenta todo el personal directivo, técnico y administrativo, la mano de obra, la maquinaria, equipo incluyendo combustible, herramientas, instrumentos, materiales, transporte, conservación durante el período de construcción, garantía, financiamiento y cualesquiera otros recursos y aportes incidentales que se requieran para terminar completa y satisfactoriamente, la obra a que se refiere este Contrato.

...

6-Entregar la obra descrita en el numeral (1) que antecede, íntegra y debidamente terminada dentro del término de **OCHOCIENTOS VEINTE DÍAS (820) CALENDARIO**, contados a partir de la fecha fijada en la Orden de Proceder, con los trabajos, salvo extensiones a que hubiera lugar.”

Cabe indicar que lo dispuesto en el apartado 25.9, numeral 25, del Capítulo II de las Condiciones Especiales del Pliego de Cargos, referente a la rescisión del Contrato, estipula que: *“Si el contratista persistiese en la omisión de una falta, el MIVIOT está facultado y así lo aceptan ambas partes, para rescindir el Contrato”,* entre ellas, el quebrantamiento de *“las disposiciones del contrato o descuidar su cumplimiento, abandonar o suspender la obra; dejar de mantener personal y equipo de calidad y en cantidades adecuadas, progreso insuficiente de trabajo”*.

En tal sentido, de conformidad a la Cláusula Décima del Contrato No. 35-15, que indica que serán causales de Resolución Administrativa del Contrato, las contenidas en el artículo 113 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, entre ellas, el incumplimiento de las cláusulas pactadas (numeral 1), el MIVIOT dispuso declarar

Resuelto Administrativamente el Contrato No. 35-15, por causas imputables al contratista.

En mérito de lo expuesto, la Sala sostiene que el MIVIOT cumplió con el Procedimiento de Resolución de Contrato, de conformidad con lo estipulado en la Ley 22 de 27 de junio de 2006, vigente al momento que se dieron los hechos, por tanto, desestima los cargos de violación de las disposiciones contenidas en los artículos 13 (numerales 6, 7, 9 y 10), 70, 81, 115, 116 y 132 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, según estaban vigentes al momento que se dieron los hechos.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución No. 319 de 7 de agosto de 2017, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), dentro de Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por los apoderados judiciales de la sociedad **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**, y, en consecuencia, **NIEGA** el resto de las pretensiones.

Notifíquese,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**