



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 17 de marzo de 2023

Nota C-033-23

Arquitecto

**Rafael Prado De Obaldía**

Administrador General, Encargado

Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario

Ciudad.

**Ref.: Término de vigencia del Contrato No. 489-2008**

Señor Administrador General, Encargado:

Por este medio, damos respuesta a su nota número AAUD-AG-132-2023 de 7 de marzo de 2023, mediante la cual nos solicita que realicemos *“un análisis detallado y minucioso del Contrato No. 489-2008, rubricado entre la empresa Urbaser-Plotosa, S.A., y el Municipio de Panamá, hoy día Urbalia Panamá, S.A., y AAUD, para determinar la vigencia y duración del referido contrato, su alcance y las sanciones y multas que se puedan aplicar por incumplimiento de sus cláusulas.”*

Sobre el particular, la Procuraduría de la Administración, interpretando las cláusulas del Contrato No. 489-2008 *“Para la Operación del Relleno Sanitario de Cerro Patacón, Distrito de Panamá, República de Panamá, con el Aprovechamiento del Material Reciclable y del Bio Gas proveniente del Relleno Sanitario, aplicando el Mecanismo Desarrollo Limpio-MDL”* suscrito entre el Municipio de Panamá (hoy la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario-AAUD) y la Asociación Accidental Urbaser – Plotosa, S.A., (Hoy Urbalia Panamá. S.A.), refrendado por la Contraloría General de la República el 14 de febrero de 2008, y la ADDENDA No. 1 efectuada al citado Contrato, *es de opinión que el término de vencimiento del mismo es el 26 de marzo de 2023, que es su fecha natural de expiración.*

Lo anterior lo fundamentamos, en base a que estamos en presencia de un contrato de obra celebrado en el mes de febrero de 2008 entre el Municipio de Panamá y un particular, la Asociación Accidental Urbaser-Plotosa, S.A., que se le aplica en forma supletoria la Ley 56 de 27 diciembre de 1995, *“Por la cual se regula la Contratación Pública y se dictan otras disposiciones”* que era la ley vigente al momento en que se hizo la convocatoria a la Licitación Pública, y las disposiciones del Código Civil y el Código de Comercio, en lo que le fuera aplicable.

En este sentido, la cláusula segunda del aludido contrato, establece la prelación de los documentos que deben tomarse en cuenta en caso de contradicciones o discrepancia entre ellos, señalando que son: 1) El mismo contrato; 2) Las especificaciones establecidas en el pliego de cargo para la Licitación Pública N° 2005-5-76-0-08-LP-000151; 3) Borrador del Plan de Trabajo Preliminar (PTP) presentado con la propuesta, y 4) La oferta presentada por EL OPERADOR, junto con las cartas y documentos que complementan el alcance de la Licitación Pública N° 2005-5-76-0-08-LP-000151. Adicional, las adendas que se aprueben y los anexos que se enumeran en el contrato.

El término de duración del contrato está estipulado en forma categórica en la cláusula séptima, así:

**“CLÁSULA SÉPTIMA. VIGENCIA**

El término de la duración de este contrato es de quince (15) años, contados a partir de la orden de proceder.

El Municipio de Panamá podrá conceder prórrogas para el cumplimiento del contrato si en cualquier tiempo, EL OPERADOR se retrasa en el progreso de su trabajo a causas de algún acto negligente del Municipio de Panamá o de sus empleados, de otro contratista del Municipio de Panamá o por cambios ordenados en especificaciones técnicas de estos documentos de contratos por fuerza mayor o caso fortuito.  
...” (Lo Subrayado es nuestro).

Como lo establece la cláusula acabada de reproducir, la vigencia del contrato es por quince (15) años contados a partir del día en que se le entregue la orden de proceder al contratista, que según los términos de la consulta, se dio el 26 de marzo de 2008.

No obstante, que la cláusula séptima establece el plazo de duración del Contrato en quince (15) años, las cláusulas décima tercera y décima cuarta del referido Contrato, tal como quedaron modificadas por la Adenda No. 1 al Contrato No. 489-2008, refrendada por la Contraloría General de la República el 21 de octubre de 2008<sup>1</sup>, hace referencia a un término de nueve (9) meses, que es el periodo de preparación y fecha de inicio de operaciones, por lo que hay que determinar si estos nueve meses equivalen a una extensión del Contrato.

En efecto, en la cláusula décima tercera y décima cuarta del contrato, tal como quedaron modificadas por la Adenda No. 1, dice lo siguiente:

**“CLÁUSULA DÉCIMO TERCERA. PERIODO DE PREPARACIÓN.**

Una vez entregada la orden de proceder a EL OPERADOR, se le otorgará un periodo de nueve (9) meses para realizar los trabajos previos al inicio de operaciones y deberá ejecutar las siguientes tareas:

- Finalizar el análisis y recolección de la información en el sitio del Relleno Sanitario.
  - Preparar un cronograma del proyecto para finalizar los diseños y las operaciones iniciales,
  - Iniciar los diseños y planos finales del Relleno Sanitario.
  - Construir el Relleno Sanitario.
  - Instalar y equipar las Oficinas de Operaciones y Atención al Cliente.
  - Reclutar y entrenar personal de administración y operaciones.
- Durante estos nueve (9) meses el Operador deberá entregar al Coordinador por parte del Municipio de Panamá, los siguientes documentos:

---

<sup>1</sup> Aunque la Adenda tiene fecha de 22 de octubre de 2011

a) Preparar y entregar en un término no mayor de 45 días calendarios contados a partir de la orden de proceder, el Plan de Trabajo de Preparación (PTP).

b) Los reportes de Preparación Mensuales al Municipio de Panamá describiendo en detalle los progresos hechos en el Plan de Trabajo Preparatorio (PTP),

c) Preparar y entregar en un término no mayor de 90 días calendarios contados a partir de la orden de proceder, el Plan de Trabajo Final (PTF).”

**“CLÁUSULA DÉCIMO CUARTA. FECHA DE INICIO DE OPERACIÓN.**

Corresponde a la fecha en que culminan los nueve (9) meses de Periodo de Preparación descritos en la cláusula anterior y se inician los trabajos de tratamiento de los residuos sólidos por parte de EL OPERADOR”.

En realidad lo que hacen estas cláusulas, es darle un período de gracia al contratista para que realice ciertas tareas, que debieron estar listas para el inicio de operaciones, como por ejemplo, que todas las instalaciones relacionadas directamente con la recepción de los residuos deben estar abiertas para su disposición las 24 horas al día, los 7 días de la semana (*Cfr. cláusula octava*); emplear personal competente y capacitado para todas las fases del diseño, construcción y operación del Relleno Sanitario y mantener operando el Relleno Sanitario de Cerro Patacón conforme lo establecido en ese contrato (*Cfr. numerales 4 y 7 de la cláusula novena*); no obstante, lo cierto es que dicho periodo de gracia está contemplado dentro de los quince (15) años estipulado en el Contrato, porque de no haber sido así, la Adenda hubiera modificado dicho plazo, otorgándole al contratista estos nueve meses adicionales, y esta no fue la intención de las partes, porque si bien es cierto que el artículo 82 de la Ley 56 de 1995<sup>2</sup>, dispone que: “La ejecución de la obra se iniciará en la fecha señalada en la orden de proceder expedida por la entidad contratante, dentro del plazo establecido en el pliego de cargos, y si nada se hubiere previsto al respecto en éste, la fecha de inicio de la obra se establecería dentro de los treinta días siguientes a la del perfeccionamiento del Contrato...”.

Lo anterior lo fundamentamos con base al artículo 1132 del Código Civil, que establece las reglas de interpretación de los contratos, según las cuales: *“Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas”* concatenado este artículo, con el 1136 íbidem que señala que: *“Las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las una por las otras, atribuyéndole a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas”*.

Tomando en cuenta que la cláusula séptima del Contrato, no tuvo ninguna variación con las dos Adendas que se le introdujeron al mismo, e interpretando las cláusulas las unas por las otras, tenemos que la vigencia del Contrato termina el 26 de marzo de 2023.

En razón a todo lo expuesto, la opinión de esta Procuraduría de la Administración, es que el día 26 de marzo de 2023 culmina el término del Contrato No. 489-2008, celebrado por el Municipio de Panamá (hoy la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario – AAUD) y la Asociación Accidental Urbaser – Plotosa, S.A. (hoy Urbalia Panamá,S.A.).

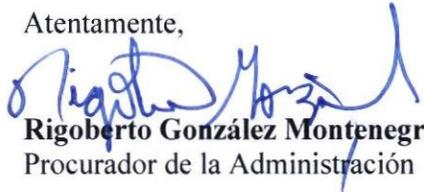
---

<sup>2</sup> Recuérdese que la convocatoria se hizo en el 2005, cuando estaba vigente el artículo 82 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, que tenía el mismo texto del artículo 75 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, “Que regula la Contratación Pública y se dictan otras disposiciones.”

Cabe mencionar, que aun cuando no conocemos el contenido del Pliego de Cargos elaborado por el Municipio de Panamá, para convocar a la Licitación Pública N° 2005-5-76-0-08-LP-000151, donde deben estar contemplados los requisitos exigidos por ese Municipio, incluyendo los términos y las condiciones del Contrato, lo cierto es que, de las cláusulas del Contrato No. 489-2008 se desprende que el mismo vence en la fecha arriba indicada, es decir, el 26 de marzo de 2023.

De esta manera, damos respuesta a su consulta, indicándole igualmente que la misma, no es vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/gac  
C-033-23