



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No.

048-2019

RECURRENTE:

CONSORCIO IDEL

ACTO RECURRIDO:

Resolución No.DM-0114-2019 de 4 de abril de 2019, por el cual el MINISTERIO DE AMBIENTE, (antigua Autoridad Nacional del Ambiente) resolvió administrativamente el Contrato de Servicio No.CC-08-CAF-2017, suscrito con el CONSORCIO IDEL dentro del correspondiente acto público de selección de contratista No.2017-1-08-0-04-LV-022593.

CONTRAPROYECTO:

ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN No.177-2019-TACP de 18 de septiembre de 2019. (Decisión)

CONSIDERANDO:

En virtud que el contrato objeto del presente recurso de apelación, se perfeccionó antes de la entrada en vigencia de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, debemos atender lo dispuesto en el artículo 100 de la aludida excerta legal, en el sentido que ***“a los procedimientos de selección de contratistas o **contratos perfeccionados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley, se les aplicarán las normas vigentes al momento de su perfeccionamiento**”***.

De conformidad con los artículos 120 del Texto Único la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 48 de 2011, y 319 del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, que la reglamenta, este Tribunal tiene competencia privativa para conocer del recurso de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la inhabilitación del contratista.

I. ANTECEDENTES.

Mediante Resolución No.DM 0417-2017 de 21 de agosto de 2017, el MINISTERIO DE AMBIENTE (antigua Autoridad Nacional del Ambiente), adjudicó el acto público de Selección de Contratista para la Licitación por Mejor Valor No.2017-1-08-0-04-LV-022593, al CONSORCIO IDEL, integrado por la empresa INNOVACIÓN Y DESARROLLO LATINOAMÉRICA, S.A. (IDEL) y la empresa INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L., por un monto de OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES BALBOAS CON 95/100 (B/.869,443.95), para el *“Servicio de Restauración/Reforestación de 1,050 hectáreas con especies forestales y frutales, dentro del Programa ProCuencas y la*

41



alianza por el millón de hectáreas en la cuenca hidrográfica del Río Chiriquí Viejo
(fojas 829-833 del expediente administrativo)

En virtud de lo anterior, se celebró el CONTRATO DE SERVICIOS No.CC-08-CAF-2017 de 03 de octubre de 2017, publicado el 06 de abril de 2018, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", suscrito por DORA CYNTHIA GONZÁLEZ DE COLOMA, en nombre y representación de FIDUCIARIA LAFISE, S.A., el MINISTERIO DE AMBIENTE y su Unidad Ejecutora del Programa de Inversión para la Restauración de Cuencas Hidrográficas Prioritarias, con el CONSORCIO IDEL, integrado por la empresa INNOVACIÓN Y DESARROLLO LATINOAMÉRICA, S.A. (IDEL) y la empresa INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L. El contrato se perfeccionó con la firma de las partes el 03 de octubre de 2017.

Posteriormente, mediante Resolución No.DM-0114-2019 de 4 de abril de 2019, la entidad decidió resolver administrativamente el CONTRATO DE SERVICIOS No.CC-08-CAF-2017 de 03 de octubre de 2017, suscrito con el CONSORCIO IDEL, dentro del acto público de Selección de Contratista No.2017-1-08-0-04-LV-022593, basándose en el incumplimiento del contrato por parte del contratista; así como también inhabilitó al consorcio por seis (6) meses para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado. (fojas 2839-2863 del expediente administrativo)

II. RECURSO DE APELACIÓN.

El acto administrativo apelado fue publicado en el Portal Electrónico de "PanamaCompra", el 4 de abril de 2019; por lo que, dentro del término señalado en el numeral 4 del artículo 116 de la ley 22 de 2006, la Firma MORGAN & MORGAN, en calidad de apoderados especiales del CONSORCIO IDEL, presentó el 12 de abril de 2019, ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, escrito de sustentación del Recurso de Apelación que interpuso en contra de la Resolución No.DM-0114-2019 de 4 de abril de 2019, mediante la cual el MINISTERIO DE AMBIENTE resolvió administrativamente el CONTRATO DE SERVICIOS No.CC-08-CAF-2017, originado del aludido Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación por Mejor Valor No. 2017-1-08-0-04-LV-022593.

El apelante, a través del escrito, visible a fojas 037-080 del expediente jurídico, solicitó se revoque la Resolución No.DM-0114-2019 de 4 de abril de 2019, mediante la cual la entidad resolvió administrativamente el Contrato No.CC-08-CAF-2017 con el CONSORCIO IDEL y en consecuencia se le permita la finalización de los servicios contratados; precisando en un cuadro las contestaciones a las observaciones advertidas en el Informe Técnico No.046-2019.

Además, se refirió y dio respuesta a cada uno de los incumplimientos acusados por la entidad contratante, indicando que la orden de proceder para el contrato de servicio fue emitida el 6 de octubre de 2017, otorgando un plazo de 18 meses para la ejecución del proyecto, a lo cual fue presentando sus productos; es decir que, al 15 de diciembre de 2017, entregó el Producto No.1 y el 12 de junio de 2018, presentó el Producto No.2, ambos aprobados por la entidad; posteriormente, el 6 de diciembre de 2018, entregó el Producto No.3, donde señaló ciertas anomalías e inconvenientes ocurridos durante su ejecución; sin embargo, reveló el apelante que, el 13 de diciembre de 2018, la entidad ordenó la suspensión de las intervenciones en las fincas de los socios estratégicos, por 10 días, supuestamente con el fin de



revisar el producto No.3 presentado, limitando así el periodo de ejecución para el producto No.4, y del cual surgieron y se requirieron ciertas subsanaciones por parte de la entidad, a lo cual respondió a cada una de las observaciones requeridas.

Conforme el apelante, para el 5 de febrero de 2019, la entidad le informó que no tenía listo el mecanismo para los cambios de planes sugeridos, por lo que para el 8 de marzo de 2019, comunicó la aprobación de una adenda de tiempo a fin de completar las tareas pendientes; sin embargo, en medio de las gestiones para la adenda, la entidad decidió iniciar el proceso de resolución administrativa del contrato alegando supuesto incumplimiento del mismo, a lo cual IDEL cumplió con la presentación de sus descargos.

III. REMISIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.

El MINISTERIO DE AMBIENTE, mediante Nota DM-0802-2019 de 22 de abril de 2019, visible a foja 0240-0241 del expediente jurídico, remitió a este Tribunal los tomos que conforman el expediente administrativo, correspondiente al acto público bajo estudio; según Informe Secretarial de 26 de abril de 2019 que reposa a fojas 0248-0249 del expediente de este Tribunal.

IV. CAUDAL PROBATORIO.

Mediante Resolución No.018-2019-TACP de 06 de junio de 2019 (Pruebas), este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se pronunció sobre las pruebas aportadas y aducidas por el apelante; admitiendo y rechazando las mismas; así como advirtió que, notificada la aludida resolución, el Tribunal procedería a decidir el fondo del recurso, atendiendo el término señalado en la Ley. (fojas 0261-0267 del expediente jurídico)

V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.

Expresados los antecedentes de la causa y siendo que el procedimiento de selección de contratista que atendemos inició con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 61 de 2017 que reforma la Ley 22 de 2006, por lo que le son aplicables las normas vigentes al momento del perfeccionamiento del contrato; es decir el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011 y el Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, que la reglamenta; corresponde pronunciarnos sobre el Recurso de Apelación promovido ante esta Colegiatura por la Firma MORGAN & MORGAN, en calidad de apoderados especiales del CONSORCIO IDEL, integrado por la empresa INNOVACIÓN Y DESARROLLO LATINOAMÉRICA, S.A. (IDEL) y la empresa INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L., y verificar la veracidad de los acontecimientos y si estos se realizaron en apego a las normas establecidas por la Ley de Contrataciones Públicas y su respectiva reglamentación.

Procedemos entonces a la revisión de toda la actuación administrativa, que realizó el MINISTERIO DE AMBIENTE, respecto al pronunciamiento para dar por terminada la relación contractual con el consorcio apelante; observando que la entidad fundamentó la Resolución No.DM-0114-2019 de 4 de abril de 2019 basada en el incumplimiento de las cláusulas pactadas en el CONTRATO DE SERVICIOS

51



No.CC-08-CAF-2017; causal contenida en el artículo 113, numeral 1, de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, a saber:

“Causales de la resolución administrativa del contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas.

...”

(el subrayado es nuestro)

A su vez el artículo 115 de la mencionada ley, desarrolla la resolución del contrato por incumplimiento del contratista determinando lo siguiente:

“Resolución del contrato por incumplimiento del contratista. El incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista dará lugar a la resolución administrativa del contrato, la cual se efectuará por medio de acto administrativo debidamente motivado. La entidad contratante notificará a la fiadora el incumplimiento del contratista, decretado mediante resolución motivada, la que dispondrá de un término de treinta días calendario, siguientes a la notificación de incumplimiento, para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza, o de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, siempre que quien vaya a continuarlo, por cuenta de la fiadora y a cuenta y riesgo de esta, tenga la capacidad técnica y financiera, a juicio de la entidad contratante.

Para los efectos técnicos y legales se harán extensivas y propias las cláusulas del contrato principal dentro del contrato de la fianza, en lo relativo a la ejecución del contrato.

Si el fiador ejerce la opción de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, deberá indicarle a la entidad quién continuará la ejecución del contrato a su nombre.

Una vez asumida la sustitución del contratista, la fiadora tendrá un término de treinta días calendario para continuar con la ejecución del contrato y finalizar la obra de conformidad con lo pactado.

Salvo que el incumplimiento de que trata este artículo sea por caso fortuito, fuerza mayor, o causas no imputables a este, el contratista se hará merecedor a las sanciones e inhabilitaciones previstas en el artículo 117 de la presente Ley, sin perjuicio de la responsabilidad civil correspondiente derivada del incumplimiento contractual. La entidad contratante ejecutará las fianzas de cumplimiento consignadas, previo cumplimiento de las formalidades de rigor”.

(El subrayado es nuestro).

Por su parte, el artículo 116 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, desarrollado por el Decreto Ejecutivo 366 en su artículo 262, regula el procedimiento a seguir para la resolución administrativa de cualquier contrato público, a saber:

“Procedimiento de resolución. La resolución administrativa del contrato se ajustará a lo establecido en el artículo anterior, con sujeción a las siguientes reglas:

1. Cuando exista alguna causal para la resolución administrativa del contrato, la entidad contratante adelantará las diligencias de investigación y ordenará la realización de las

91



actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, que pudiesen comprobar o acreditar la causal correspondiente.

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.

2. Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes.

3. Debe contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas.

...”

(el subrayado es nuestro)

De esta manera y a la luz de las normas citadas, verificamos que la entidad contratante cumplió el debido proceso luego que publicara el 19 de marzo de 2019, en el portal electrónico de contrataciones públicas, la Nota DM-0555-2019 de 19 de marzo de 2019, mediante la cual comunicó al CONSORCIO IDEL la intención de resolver administrativamente el contrato y concedió el término de cinco (5) días hábiles para contestar y presentar las pruebas que considerara pertinentes; es decir, que la entidad brindó la oportunidad de defenderse al contratista tal como lo estableció el artículo citado y lo cual fue atendido por el apelante mediante Nota IDEL-N-044-2019, visible a fojas 2540-2819 del expediente administrativo.

Confirmado el cumplimiento del procedimiento señalado en la Ley de Contrataciones Públicas, procedemos al análisis de los hechos que dieron origen a la presente causa, con miras a esclarecer los planteamientos expuestos por las partes, frente a las normas reguladoras de los mismos.

El recurso de apelación presentado, tiene como norte que se revoque la Resolución No.DM-0114-2019 de 4 de abril de 2019, que resolvió administrativamente el contrato e inhabilitó al CONSORCIO IDEL por seis (6) meses para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado, y en consecuencia se le permita la finalización de los servicios contratados.

Por su parte, observamos que la entidad fundamentó el acto administrativo apelado, en la cláusula décima primera del contrato, refiriéndose al incumplimiento por parte del contratista de las cláusulas pactadas, enmarcada en el establecido artículo 113 numeral 1 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

Debemos indicar que el objeto de la presente contratación, contenida en la Cláusula Primera del CONTRATO DE SERVICIOS No.CC-08-CAF-2017, contempló el servicio de Restauración/Reforestación de 1,050 hectáreas con especies forestales y frutales, dentro del Programa ProCuencas y la alianza por el millón de hectáreas en la cuenca hidrográfica del Río Chiriquí Viejo, por lo que el contrato pactó una vigencia de dieciocho (18) meses a partir del día hábil siguiente a la entrega de la Orden de Proceder, publicada en el portal electrónico el 06 de abril de 2018; es decir que el contratista debió iniciar los trabajos del objeto contractual el **13 de octubre de 2017**, siendo que la fecha de recibido fue el 12 de octubre de 2017.

21



En este caso, la Cláusula Segunda del contrato estableció que el contratista se compromete con el MINISTERIO a fin de desarrollar los servicios contratados de acuerdo a los objetivos, actividades y metodología de trabajo; así como también indicó que será responsable de la entrega de cada uno de los productos asociados con esta contratación, contenidos en la cláusula tercera del contrato, a saber:

PRODUCTO No.1: Plan de Gestión de alcance de la contratación y Base de datos de los Socios Estratégicos que incluya las cartas de compromiso firmadas
PRODUCTO No.2: Documento con los Planes de Implementación por cada socio estratégico que contenga su plan de trabajo y los requerimientos necesarios de plantones, insumos y herramientas para su establecimiento.
PRODUCTO No.3: Los reportes de las áreas restauradas o reforestadas de cada socio estratégico.
PRODUCTO No.4: El reporte de seguimiento y mantenimiento de cada uno de los planes de implementación de cada socio estratégico.
PRODUCTO No.5: El documento con el Resumen Reporte final y Resumen Ejecutivo

De igual manera, la cláusula cuarta del contrato desglosó los tiempos de entrega y montos a pagar, veamos:

DESGLOSE DE TIEMPOS DE ENTREGA Y MONTOS A PAGAR					
Productos	Tiempo de entrega a partir de la orden de proceder (días calendarios)	% de Pago	Monto Neto B/.	ITBMS B/.	Monto Bruto B/.
Producto No. 1 Plan de Gestión de alcance de la contratación y Base de Datos de los Socios Estratégicos, que incluya las Cartas de Compromiso firmadas	90	25%	203,141.11	14,219.88	217,360.99
Producto No. 2 Plan de Implementación por	240	25%	203,141.11	14,219.88	217,360.99
Productos	Tiempo de entrega a partir de la orden de proceder (días calendarios)	% de Pago	Monto Neto B/.	ITBMS B/.	Monto Bruto B/.
cada Socio Estratégico que contenga, las cartas de compromiso firmadas y su plan de trabajo y los requerimientos necesarios plantones, insumos y herramientas para su establecimiento					
Producto No. 3 Reporte de las áreas restauradas o reforestadas de cada socio estratégico.	420	20%	162,512.89	11,375.90	173,888.79
Producto No. 4 Reporte de seguimiento y mantenimiento de cada uno de los planes de implementación de cada socio estratégico	510	20%	162,512.89	11,375.90	173,888.79
Producto No. 5 Reporte Final y Resumen Ejecutivo	540	10%	81,256.44	5,687.95	86,944.39
TOTAL		100%	812,564.44	56,879.51	869,443.95

Siendo así, dentro del periodo establecido y conforme lo requerido en los términos de referencia, el CONSORCIO IDEL entregó el 15 de diciembre de 2017, el Producto No.1 y el 12 de junio de 2018, el Producto No.2, ambos aprobados y pagados por el Programa; tal como se evidenció en los Informes de Evaluación de productos entregados, visibles a fojas 867, 868, 896, 897 y 898 del expediente administrativo.

21



Seguidamente, la entidad consintió la Adenda No.1 al Contrato de Servicio, fechada 19 de julio de 2018 y publicada en el portal electrónico el 27 de agosto de 2018, para la ejecución del programa, modificando así la cláusula segunda, específicamente el punto a y b, de las especificaciones técnicas para establecimiento de sistema silvopastoril enmarcadas dentro de la metodología de trabajo, y la cláusula quinta sobre el orden de prelación de los documentos del contrato (fojas 1880-1882 del expediente administrativo).

Posteriormente, el 6 de diciembre de 2018, el consorcio entregó el Producto No.3, mediante Nota IDEL-N-171-2018, visible a foja 2184 del expediente administrativo, mostrando el reporte de las áreas restauradas o reforestadas de cada socio estratégico. (fojas 2087-2183 del expediente administrativo)

En supervisión al Producto No.3, el MINISTERIO DE AMBIENTE, realizó varias evaluaciones en campo (evaluación de las fincas reforestadas), dejando constancia del resultado observado a través del Informe 197-2018, visible a foja 1985-2051 del expediente administrativo, y el Informe Técnico No.198-2018, visibles a fojas 2063-2073 del expediente administrativo, concluyendo con el hallazgo de ciertos incumplimientos encontrados en las fincas de los socios estratégicos; y en aras de poder continuar con la revisión del producto 3, mediante Nota PROCUENCAS-541-2018 de 13 de diciembre de 2018, la entidad requirió al Consorcio la suspensión de las intervenciones en las fincas, hasta tanto se concluyera con el periodo de revisión que disponía el Ministerio para ello, conforme el contrato (foja 1984 del expediente administrativo).

Sobre el producto 3 presentado, la entidad mediante Nota PROCUENCAS-560-2018 de 21 de diciembre de 2018, requirió que el mismo debía ser subsanado dentro del término no mayor a 5 días hábiles una vez notificado (término establecido en el contrato), dado los hallazgos de incumplimiento que se presentaron en las fincas visitadas, conforme el Informe de Evaluación de fecha 21 de diciembre de 2018 (fojas 2085 y 2086 del expediente administrativo); a lo cual el consorcio presentó Nota IDEL-N-005-2018 de 4 de enero de 2019, respondiendo a cada una de las observaciones formuladas por la entidad al producto 3 (fojas 2227-2271 del expediente administrativo), y posteriormente mediante Nota IDEL-N-016-2019 de 14 de enero de 2019, visible a foja 2335 del expediente administrativo.

Siendo así, en seguimiento al producto 3 subsanado, la Dirección Regional de Chiriquí del MINISTERIO DE AMBIENTE, llevó a cabo los días 15, 16, 17, 18 y 19 de enero de 2019 evaluación en campo de las áreas restauradas o reforestadas de cada socio estratégico y mediante INFORME-011-2019 (fojas 2273-2309 del expediente administrativo) concluyó que, en base a las incongruencias presentadas en el documento de subsanación, en cuanto a que las superficies, modalidad y ubicación de las fincas presentadas no corresponden a las aprobadas en el producto 2 y no se ajustan con la evaluación que se realizó en campo; razón por la cual no fue aprobado el Producto No.3., acorde con el Informe de Evaluación de Productos Entregados fechado 28 de enero de 2019, visible a foja 2336 del expediente administrativo.

En atención a los incumplimientos observados en la subsanación del producto 3, la entidad mediante Nota PROCUENCAS-053-2019 de 31 de enero de 2019, visible a foja 2357 del expediente administrativo, convocó al CONSORCIO IDEL a una reunión para el 5 de febrero de 2019, a las 10:00 a.m., y en desarrollo de la reunión abarcaron temas puntuales sobre la problemática encontrada al producto 3, donde

21



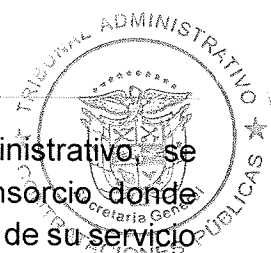
se concluyó, entre otras cosas, con el compromiso del Consorcio a realizar la solicitud formal sobre su propuesta para subsanar el producto 3 (fojas 2418-2424 del expediente administrativo).

Sin embargo, transcurrido el tiempo y sin respuesta alguna sobre la solicitud de propuesta por parte del consorcio; mediante Nota PROCUENCAS-120-2019 de 8 de marzo de 2019, visible a foja 2435 del expediente administrativo, la entidad comunicó al consorcio su decisión de otorgar una segunda adenda correspondiente a extender la vigencia del contrato a 24 meses, esto con el fin que se completaran las tareas pendientes, por lo que le requirió que indicara su aceptación y si fuese el caso advirtió que debió presentar a más tardar el 31 de marzo de 2019 el endoso de la fianza por la nueva vigencia. Siendo así, el CONSORCIO IDEL, mediante Nota IDEL-N-037-2019, realizó observaciones al borrador de la adenda 2 de tiempo (fojas 2444-2447 del expediente administrativo). Sin embargo, sobre este punto, vale la pena advertir que, pese a los intentos de consensuar una segunda adenda al contrato, no existió registro en el portal electrónico del acto público, así como en el expediente administrativo, que se formalizara tal adenda.

Por su parte, en cumplimiento con el debido proceso, el MINISTERIO DE AMBIENTE (antigua Autoridad Nacional del Ambiente), mediante Nota DM-0555-2019 de 19 de marzo de 2019, publicada el 19 de marzo de 2019, en el portal electrónico de contrataciones públicas, comunicó al CONSORCIO IDEL, la decisión de iniciar los trámites para la resolución administrativa del contrato, invocándose la causal relativa al *"incumplimiento de las cláusulas pactadas"*; decisión tomada sobre la base del contenido de los varios Informes de Inspección Técnica, contenidos en el expediente, donde se pudo verificar en campo los incumplimientos sobre la subsanación del producto 3 referentes a las intervenciones de las fincas de cada socios estratégicos; además se le concedió el término de cinco (5) días hábiles para que contestara y presentara las pruebas que considerara pertinentes; lo cual fue atendido por el apelante mediante Nota IDEL-N-044-2019, visible a fojas 2540-2819 del expediente administrativo.

Así, tenemos que el CONSORCIO IDEL, entre las alegaciones realizadas en su descargo, sustentó que se reportó ciertas anomalías e inconvenientes ocurridos durante la ejecución del producto 3, entre las que estaban: la evidente falta de mano de obra para los trabajos agropecuarios y de reforestación; la topografía de ciertos terrenos; las fuertes lluvias en ciertas zonas; el mal estado de los caminos y trochas internas a los globos de intervención que complicaron el transporte de plántones, insumos, materiales y herramientas; la distancia entre ciertas parcelas, así como la dificultad con la obtención de ciertos plántones exigidos por los socios estratégicos, entre otros. Otro punto alegado fue que, la suspensión durante 10 días para las intervenciones a las fincas de los socios estratégicos, que ordenó la entidad, a fin de revisar el producto No.3, limitó el periodo de ejecución para el Producto No.4. Consideró además que, a lo largo de la ejecución del producto 3, su actuar fue de buena fe y correctamente, respondiendo así en su debido tiempo, a cada una de las observaciones que realizó la entidad a las intervenciones de las fincas; y que, pese a ello, la entidad decidió iniciar el proceso de resolución administrativa del contrato, a sabiendas que había consensuado gestionar una adenda de tiempo. Así también, respondió a cada incumplimiento formulado por la entidad, reiterando el cumplimiento cabal sobre las obligaciones contraídas en el contrato de servicio, al implementar las adecuaciones y subsanaciones requeridas por la entidad.

21



Dentro de las constancias que reposan en el expediente administrativo, se encuentran sendos Reportes Bimensuales presentados por el consorcio donde mostraba las actividades realizadas para los avances de la prestación de su servicio: Febrero de 2018 (fojas 974-994); Abril de 2018 (fojas 1116-1132); Junio de 2018 (fojas 1895-1907); Agosto de 2018 (fojas 1917-1932); Octubre de 2018, fojas 1936-1951).

Posteriormente, la entidad realizó último seguimiento al estatus de las fincas reforestadas, los días 21, 22 y 23 de marzo de 2019, determinando mediante INFORME-046-2019, que no se habían subsanado los hallazgos de incumplimiento mostrados al producto 3; es decir que, se mantenían los mismos incumplimientos sobre las fincas de los socios estratégicos, observados en el último Informe-11-2019; así como también concluyó que, a la fecha IDEL no había formalizado la propuesta de subsanación para el Producto No.3, consensuada en aquella reunión celebrada el 5 de febrero de 2019 con el equipo del MINISTERIO DE AMBIENTE. (fojas 2464-2481 del expediente administrativo).

En vista de ello, el MINISTERIO DE AMBIENTE, mediante Resolución No.DM-0114-2019 de 4 de abril de 2019, decidió resolver administrativamente el CONTRATO DE SERVICIOS No.CC-08-CAF-2017 de 03 de octubre de 2017, suscrito con el CONSORCIO IDEL, dentro del acto público de Selección de Contratista No.2017-1-08-0-04-LV-022593, basándose en el incumplimiento de las cláusulas pactadas por parte del contratista; así como también inhabilitó al consorcio por seis (6) meses para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado. (fojas 2839-2863 del expediente administrativo)

De esta manera, se evidenció que, pese a la intención de encontrar soluciones para que fuera subsanado el Producto No.3 y así avanzar con el desarrollo del servicio objeto de la contratación; entre los múltiples informes de inspección técnica (*Informe 197-2018; Informe Técnico No.198-2018; Informe de Evaluación de 21 de diciembre de 2018; INFORME-011-2019; Informe de Evaluación de Productos Entregados de 28 de enero de 2019*), elaborados por el MINISTERIO DE AMBIENTE a través de la Dirección Regional de Chiriquí, encargada del monitoreo y supervisión del proyecto, existió constancia de ciertos incumplimientos encontrados sobre las diversas evaluaciones en campo a las fincas de cada uno de los socios estratégicos, específicamente sobre el producto 3; no obstante, los mismos no fueron subsanados por el contratista, pese a que dentro de sus obligaciones figuraba el de desarrollar en su totalidad los servicios contratados dentro del plazo establecido de acuerdo al pliego de cargos, su propuesta y el contrato.

Por otro lado, si bien es cierto que el apelante en su escrito apuntó a una serie de argumentos para responder a cada uno de los incumplimientos que se le observó, recordemos que el CONTRATO DE SERVICIOS No.CC-08-CAF-2017, estableció una vigencia de dieciocho (18) meses a partir de la Orden de Proceder, por lo que el contratista debió terminar el servicio objeto de la contratación de manera completa y acorde a lo solicitado en el pliego de cargos y el Contrato, para el 5 de abril de 2019, lo que nos demuestra que el servicio no estaba culminado para dicha fecha; máxime que la entidad en último seguimiento a las fincas reforestadas (INFORME-046-2019), concluyó que se mantenían los mismos incumplimientos, observados en el Informe-11-2019; además que a la fecha el contratista no había formalizado la propuesta de subsanación para el Producto No.3, tal como se consensuó en la reunión del 5 de febrero de 2019.

al



En este punto, vale la pena advertir que, estamos frente a una relación contractual en la cual se han establecido cláusulas que son de obligatorio cumplimiento para las partes que en él intervienen, y en el que la entidad tiene la potestad de resolver administrativamente un contrato, desde el momento en que considera que el contratista ha incurrido en algunas de las causales que dan lugar a la resolución administrativa del contrato, y el cual resulta evidente en el proceso que nos ocupa, dado los incumplimientos observados y la falta de subsanación de los mismos.

De lo anterior se deduce que existió una realidad reflejada en los informes de inspección del supervisor del proyecto, que revelaron el incumplimiento del servicio contratado con el CONSORCIO IDEL, por lo que esta colegiatura considera que procesalmente amerita confirmar la decisión venida en grado de apelación, toda vez que las cláusulas del contrato no fueron cumplidas satisfactoriamente, dada las motivaciones externadas; acción del contratista que se encuadra en el numeral 1 del artículo 113 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que versa sobre las causales de incumplimiento del contrato, cual establece lo siguiente:

“Artículo 113. Causales de la resolución administrativa del contrato.

...

1. **El incumplimiento de las cláusulas pactadas.**

2. ...

3. ...

4. ...

5. ...”

(El subrayado es nuestro).

En atención a las razones anteriormente expuestas y valoradas, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes los efectos de la Resolución No.DM-0114-2019 de 4 de abril de 2019, proferida por el MINISTERIO DE AMBIENTE, (antigua Autoridad Nacional del Ambiente), mediante el cual resolvió administrativamente el CONTRATO DE SERVICIO No.CC-08-CAF-2017, suscrito con el CONSORCIO IDEL integrado por la empresa INNOVACIÓN Y DESARROLLO LATINOAMÉRICA, S.A. (IDEL) y la empresa INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L.; y la inhabilitó por seis (6) meses para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado, dentro del correspondiente acto público de selección de contratista No.2017-1-08-0-04-LV-022593.

SEGUNDO: DEVOLVER al MINISTERIO DE AMBIENTE (antigua Autoridad Nacional del Ambiente), los tomos que conforman el expediente administrativo, contentivo de las actuaciones surtidas dentro del acto público bajo estudio; según Informe Secretarial de 26 de abril de 2019 que reposa a fojas 0248-0249 del expediente de este Tribunal.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes de la presente Resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurrido un (1) día hábil, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

CUARTO: ADVERTIR a las partes que la presente resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte suprema de Justicia.

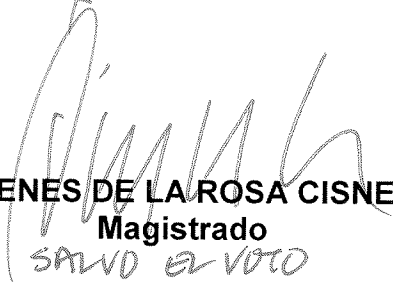
QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente 048-2019, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: 113, 115, 116, 117, 120, 129, 131, 133 y 141 del Texto Único la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 48 de 2011; Artículo 205, 206, 256, 258, 319, 359, 360 y 364 del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006; Artículo 100 de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; y demás normas concordantes y complementarias.

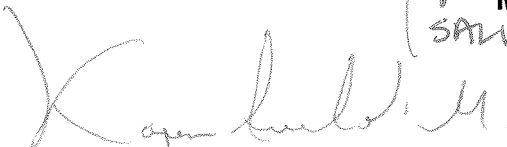
Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado

SALVO EL VOTO


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General encargada





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS EN LA RESOLUCIÓN N°177-2019 DE 18 DE SEPTIEMBRE DE 2019, DENTRO DEL RECURSO DE APELACIÓN PRESENTADO POR LA FIRMA FORENSE MORGAN & MORGAN EN REPRESENTACIÓN DE CONSORCIO IDEL EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN N°DM0114-2019 DE 4 DE ABRIL DE 2019 PROFERIDA POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE.

En atención a la facultad que me otorga el artículo 115 del Código Judicial, hago de su conocimiento que, no comparto los planteamientos de la resolución N°177-2019 de 18 de septiembre de 2019, toda vez que, considero no debió entrarse a revisar el fondo de la presente encuesta administrativa, lo cual paso a explicar en detalle a continuación.

Se trata de un recurso de apelación instaurado contra la Resolución N°DM-0114-2019 de 4 de abril de 2019, mediante la cual el MINISTERIO DE AMBIENTE resolvió Administrativamente el Contrato N°CC-08-CAF-2017.

Siendo un recurso de apelación, encuentra su sustento legal en la Ley 22 de 2006 (Texto Único) ordenado por la Ley 61 de 2017 y el Decreto Ejecutivo N°40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 216 y siguientes.

Primeramente el artículo 149 de la Ley 22 de 2006 expresa que *las resoluciones que emitan las entidades contratantes mediante las cuales resuelven administrativamente un contrato, podrán ser recurridas en apelación, anunciándola ante dichas entidades dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato y sustentándola dentro del mismo término ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante apoderado Legal*. Lo anterior es concordante con el 217 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018.

En este caso se realizó el anuncio del recurso en término oportuno el día 11 de abril de 2019 ante el Ministerio de Ambiente y al día siguiente, por parte de la firma MORGAN & MORGAN se presentó ante los estrados del Tribunal, el libelo de sustentación tal como se desprende de folios 37-80 y 108-109.



Al verificar el poder otorgado a la firma MORGAN & MORGAN para la presentación de la acción recursiva, puede constatarse que el mismo fue otorgado por el señor ALVARO ENRIQUE PEREZ CÁRDENAS, quien funge como representante legal del CONSORCIO IDEL conformado por las sociedades INNOVACIÓN Y DESARROLLOS LATINOAMÉRICA, S.A. e INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L. Que según certificaciones del Registro Público visibles a folios 085-086 del expediente del Tribunal, se desprende que en efecto, el señor PÉREZ CÁRDENAS es el representante legal de las empresas que constituyen el CONSORCIO IDEL, y que a folios 81-84 se observa copia sellada por la Notaría Segunda de Circuito del Formulario N°6 (ACUERDO DE ASOCIACIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS) en el que se designa a la sociedad INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L. como representante y líder; no obstante, dicha copia, a pesar de llevar los sellos de la notaría, no tiene estampada la firma de la Notaria pública, Licenciada Anayansi Jované (ver fojas 81-84). Aunado a ello, se procedió a verificar dicho documento aportado con la propuesta en el expediente y este ni siquiera fue presentado ante la Notaría (fs.650-653 del expediente administrativo). Nos encontramos pues, con un documento carente de idoneidad para ser valorado dentro del presente acto de selección de contratista, puesto que, el perfeccionamiento mediante Notario público, requisito indispensable para su validez, no fue realizado en debida forma.

Ante el escenario planteado, debo referirme al artículo 7 del Decreto Ejecutivo N°40 de 2018 que expresa lo siguiente:

Artículo 7. Consorcio o asociación accidental. Las personas que conformen un consorcio o asociación accidental **para participar en los procedimientos de selección de contratista, deberán presentar con su propuesta un acuerdo de consorcio notariado** en el que se establecerán las condiciones básicas que regirán sus relaciones y la persona que lo representará, quien deberá ser de aquellas que conforman el consorcio o asociación accidental.

Es nuestro deber como Tribunal que administra justicia, hacer cumplir los presupuestos y reglas de procedimiento que se imprimen a los recursos que llegan a nuestro conocimiento. En este caso, el documento que valida la actuación del señor PÉREZ CÁRDENAS es el acuerdo consorcial, ya que, es él quien actúa en representación de las dos empresas que lo constituyen, no obstante, por carecer el documento de la firma de la Notaria donde se llevó a perfeccionar, no ha quedado satisfecho el requisito establecido por el artículo 7 citado, por lo que, los apoderados legales (MORGAN & MORGAN) no estaban legitimados para accionar en contra de la

resolución administrativa del contrato, a pesar de haber aportado la copia del acuerdo consorcial.



Nótese que no estoy cuestionando que el señor ALVARO ENRIQUE PÉREZ CÁRDENAS sea el representante legal de las empresas que conforman el consorcio, puesto que ello ha quedado debidamente acreditado con las certificaciones emitidas por el Registro Público. Lo que en este caso resta validez a la actuación del contratista, es que el acuerdo consorcial, que designa a la persona legitimada para representarlo, no llegó a perfeccionarse como documento idóneo para ser utilizado en el proceso; siendo entonces que, la ilegitimidad en la persona que otorga el poder para presentar la acción recursiva, impedía que esta colegiatura entrara a analizar el fondo del presente recurso de apelación, el cual deviene en improcedente por las razones expuestas; no obstante, la mayoría decidió dar curso a la acción recursiva y proferir el fallo con el que en la hora actual discrepo.

Considero oportuno citar el formato o modelo de acuerdo consorcial que adjuntó al pliego de cargos el Ministerio de Ambiente, que, en el artículo segundo, relativo a los representantes del consorcio, dejó claro que la sociedad que ostenta el liderazgo en el consorcio, ejecutará cuantas actuaciones sean necesarias y útiles, incluso para la ejecución del contrato en caso de adjudicación del consorcio. No obstante, esto no ha tenido respaldo alguno dentro del expediente de marras, puesto que el documento aportado, no es idóneo para ser valorado; lo cual se hace extensivo a cualesquiera actuaciones que con motivo de la ejecución del contrato se pretendan emprender.

Artículo Segundo: Representantes del Consorcio.-

2.1. El Consorcio designa a la sociedad _____ como su representante y líder, para ejercer los derechos y contraer las obligaciones derivadas de la Licitación ante NOMBRE DE LA ENTIDAD LICITANTE y los terceros en general, en cuanto participante de la Licitación, y en su caso y momento, en cuanto adjudicatario de la misma para el desarrollo y ejecución del contrato correspondiente. —

2.2. Al efecto, el Consorcio otorga poderes tan amplios y suficientes como en derecho fueren necesarios a la sociedad _____, para que actuando en su calidad de representante ejecute cuantas actuaciones sea preciso efectuar conforme a las Bases de la Licitación, hasta la adjudicación de la misma, a cuyos fines podrá: realizar acuerdos, negociaciones, suscribir minutas, contratos o documentos bajo los términos y condiciones que considere favorables y convenientes, realizar gestiones, reclamos, librar garantías, comprometerse, y en fin, hacer todo cuanto fuere útil y necesario para lo relacionado con los efectos de la Licitación, y ejecución del contrato en caso de adjudicación del Consorcio.—

Dice el artículo 216 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018, que las resoluciones que emitan las entidades contratantes mediante las cuales resuelven administrativamente un contrato y contra la resolución que emita la DGCP en la que se impone multa a los servidores públicos, *podrán ser recurridas mediante apoderado especial ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas*. Obviamente, esta representación legal debe contar con todos los parámetros de ley para que se pueda ejercer el poder, lo cual en este caso está viciado desde la constitución del representante del consorcio, quien legalmente no cuenta con legitimación para otorgar poderes, según he planteado en los párrafos que anteceden y que sustentan las razones por las que considero no debió analizarse en fondo de la presente encuesta; no obstante, esta no es la opinión de la mayoría que conforman esta sala; por lo que, SALVO EL VOTO.

Sin otro particular,


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS

Magistrado



KAREN SOLÍS

Secretaria General, encargada

