



REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 051-2019

RECURRENTE: CONSTRUCCIONES Y MANTENIMIENTO CAMIT, S.A.

ACTO RECURRIDO: Resolución No.06 de 9 de abril de 2019, que decidió resolver administrativamente el Acto Público de Selección de Contratista No. 2016-0-03-0-07-LP-021679, emitida por el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA** (Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible).

MAGISTRADO PONENTE: DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS.

RESOLUCIÓN No.146-2019/TACP de 13 de agosto de 2019 (Decisión).

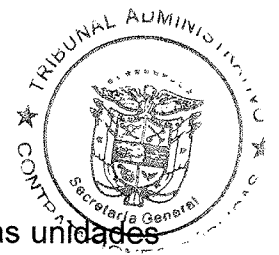
CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley No. 48 de 10 de mayo de 2011, recientemente reformada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, que regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 120 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Apelación contra la Resolución Administrativa de un Contrato y los efectos de la Inhabilitación del contratista, entre otras cosas.

De igual forma el Decreto Ejecutivo No.366 de 28 de diciembre de 2006, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente derogado por el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en el cual se establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Apelación.

I. ANTECEDENTES:

El Estado panameño representado en esta oportunidad por el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA** (Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible), convocó el acto público de selección de contratista N°2016-0-03-0-07-LP-021679, para la "Construcción de 421 unidades sanitarias (Incluye 7 unidades especiales) en los corregimientos de El Cocal. Peña Blanca, El Carate, Las Tablas y Las Palmitas, en



el distrito de Las Tablas, provincia de Los Santos, y la construcción de las unidades sanitarias para el jardín de infancia Lidia Ramos de Jaén y trabajos de interconexión de las redes de alcantarillado en la calle 3 de noviembre y avenida Moisés Espino de la ciudad de Las Tablas., el cual, luego de las formalidades de la ley de contrataciones públicas y de la aplicación del procedimiento legalmente establecido, le fue adjudicado a la empresa **CONSTRUCCIONES Y MANTENIMIENTO CAMIT, S.A.**, por un monto de Un Millón Trescientos Setenta y Tres Mil Cuatrocientos Once Balboas con 39/100 (B/.1,373,411.39), por haber cumplido con todos los requisitos del pliego de cargos para esa contratación.

Ya en la etapa de ejecución, el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA** (Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible), decidió mediante la Resolución No. 06 de 9 de abril de 2019, Resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil No. COC-78-2016 de 10 de febrero de 2017, por las siguientes razones.

Que el proyecto presentó bajo porcentaje de ejecución en las obras, atrasos sustanciales, unidades sin terminar.

Además, sustentan que hubo incumplimiento de los tiempos, contratos y fianzas vencidas, además de la adjudicación de contratos nuevos a los mismos contratistas que han incumplido con sus contratos.

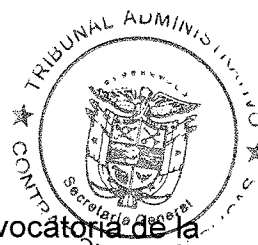
La decisión en comento, no gozó del asentimiento del recurrente, razón por la cual hizo uso de sus derechos procedimentales y apeló la decisión dentro de los tiempos adjetivos que contempla la ley que nos gobierna (Texto Único de la Ley N°22 de 27 de junio de 2006), ver fojas 17-27 del expediente del Tribunal y el portal electrónico en la publicación de 22 de abril de 2019, en otros de TAdeCP.

ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Luego del agotamiento de las fases previas del presente proceso y de los planteamientos antes vertidos, esta Colegiatura, en virtud del contenido del numeral 2 del artículo 120 del Texto Único de la Ley N°22 del 27 de junio de 2006, procede a desatar lo contencioso, a fin de darle respuesta a los administrados y a la administración, respecto al acto administrativo en etapa de ejecución, como consecuencia del recurso de apelación que fue anunciado y sustentado dentro del marco de la ley especial de contrataciones públicas.

Por ello, lo que procede es determinar si estamos ante un desatino jurídico que deba ser remediado o no en esta fase de agotamiento de la vía gubernativa, verificando si la entidad realizó el procedimiento dentro del marco de la ley sustantiva-adjetiva, para

91



posteriormente concluir con la confirmación del acto público en debate, la revocatoria de la decisión administrativa o la declaratoria de nulidad relativa o absoluta del proceso.

Así, pues, tenemos que a través de la Resolución No. 06-18 de 9 de abril de 2019, decidió declarar resuelto administrativamente el Contrato de Obra Civil No COC-48-16 de 10 de febrero de 2017 e inhabilitar a la recurrente por el término de dos (2) años, por considerar que la misma incumplió con las cláusulas del contrato.

No obstante, no podemos entrar en el fondo del asunto, es decir, determinar si en efecto existe o no incumplimiento en la finalización de la obra en feliz término, sin antes evaluar la actuación de la entidad en el tema del procedimiento legalmente establecido, y para ello, debemos remontarnos a lo que dispone el artículo 116 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, que trata sobre el procedimiento de resolución administrativa de contrato.

De la revisión del recurso de apelación presentado por la recurrente y el expediente administrativo suministrado por la entidad contratante, apreciamos que la entidad mediante Nota MP/CONADES/UCEP-S.E.-002-19 de 12 de febrero de 2019, decide **RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE** el Contrato de Obra Civil No. COC-78-16 de 10 de febrero de 2017, suscrito con la empresa **CONSTRUCCIONES Y MANTENIMIENTO CAMIT, S.A.**, para la “Construcción de 421 unidades sanitarias (Incluye 7 unidades especiales) en los corregimientos de El Cocal. Peña Blanca, El Carate, Las tablas y Las Palmitas, en el distrito de Las Tablas, provincia de Los Santos, y la construcción de las unidades sanitarias para el jardín de infancia Lidia Ramos de Jaén y trabajos de interconexión de las redes de alcantarillado en la calle 3 de noviembre y avenida Moisés Espino de la ciudad de Las Tablas.”, manifestando que la empresa incurrió en incumplimiento del objeto y plazo para la ejecución de las etapas del contrato, dentro del término pactado.

Encontramos que, el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA** (Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible), mediante Nota No. 2927/DS/2017 de 7 de noviembre de 2017. comunica mediante el portal electrónico “PanamaCompra” a la empresa **CONSTRUCCIONES Y MANTENIMIENTO CAMIT, S.A.**, la intención de resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil No. COC-78-16, del 10 de febrero de 2019. Proyectando un avance físico aproximado del 18 (dieciocho) porciento dentro del período contractual, consistiendo en lo siguiente:

Construcción de 421 Unidades Sanitarias (Incluye 7 unidades especiales) en los corregimientos de El Cocal. Peña Blanca, El Carate, Las Tablas y Las Palmitas, en el distrito de Las Tablas, provincia de Los Santos.

- Se entregaron 30 unidades sanitarias estándar mediante Acta de Recibo Sustancial.
- Se han intervenido 53 unidades sanitarias en diferentes etapas de construcción (en obra gris, en subsanación, etapa de acabados).

21



Construcción de 421 Unidades Sanitarias para el jardín de infancia Lidia Ramos de Jaén.

El alcance original fue modificado de acuerdo con las observaciones indicadas por el MEDUCA mediante la nota RIALS/2017-0096 del 15 de agosto de 2017, con abandono y falta de atención de la empresa,

Trabajos de interconexión de las redes de alcantarillado en la calle 3 de noviembre y avenida Moisés Espino de la ciudad de Las Tablas.

Inicialmente eran 6 Interconexiones del Sistema de Alcantarillado, sin embargo, mediante nota No. 191-17-GRLS con fecha del 30 de junio 2017, el IDAAN informa que ya se realizaron 2 interconexiones por lo tanto anexan ubicación de una nueva interconexión que compensan la cantidad de metros licitados,

Tala de Palma.

Que la entidad manifiesta que la contratista que no obedeció la orden emitida por Mi Ambiente y las recomendaciones de SINAPROC para la tala de las palmas en la cercanía de la fonda Eustaquio Broce.

Por su parte el recurrente señala que, si la obra no se ejecutó durante el período estipulado, fue debido a causas y aspectos administrativos en torno a trámites burocráticos de aprobaciones, pues, en conjunto con la empresa, buscaron acordar las alternativas para acelerar la aprobación de los permisos y detalles técnicos correspondientes, a fin de iniciar los trabajos, sin embargo, algunos de estos limitaron las actividades programadas en los planes de trabajo. Pese a ello la empresa nunca dejó de ejecutar las actividades lo cual se puede observar mediante notas que dan cuenta de solicitudes de inspección a las unidades sanitarias pertenecientes a la escuela Lidia Barrios Jaén.

Asimismo, una vez se percatan de la intención de la entidad de Resolver el Contrato intensificaron tareas y llevaron a cabo reuniones, a fin de que se les otorgara la adenda correspondiente, para lo cual BANESCO SEGUROS, les expidió las fianzas de cumplimiento y pago anticipado, con el fin de establecer soluciones para darle continuidad a las obras del contrato, para dar lugar al Acuerdo de Entendimiento, mismo que según refiere la jurista quedó plasmado mediante **Minuta de Acta de Reunión No.1 de 12 de junio de 2018.**

La recurrente deja de manifiesto que se dieron diferentes hechos, por parte del Contratista que no permitieron continuar con el desarrollo de la obra, lo que da origen a el presente proceso.

21



Dentro de expediente de marras, se evidencia que las partes tuvieron la intención de encontrar soluciones para lograr la culminación de las obras del objeto contractual, sin embargo, no llegó a concretarse

En esta oportunidad, verificamos que de acuerdo a la Nota No. CONADES/UCEP-S.E.-292-217, de fecha 30 de mayo de 2017, que se refiere a la ejecución del proyecto, objeto del contrato, indicaba como inicio del proyecto el día cinco (5) de junio de 2017 debiendo concluir el día veinticuatro (24) de diciembre de 2018, conforme a lo establecido en la Cláusula Quinta, por lo cual contaba con Quinientos Sesenta y Ocho (568) Días Calendarios, a partir de la fecha que indicaba la orden de Proceder.

Que en efecto la entidad publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", la Resolución No. 06 de 9 de abril de 2019, violando según la abogada el artículo 100 del Texto único de la Ley 22 de 2006.

Debemos puntualizar el hecho de que en su escrito de apelación, la procuradora técnica de la empresa señala una serie de artículos que no corresponden a la realidad jurídica, ya que al momento de la ejecución del contrato objeto de la controversia, los mismos no contemplados dentro del Texto Único de la Ley 22, ya que no se encontraban vigentes al momento de realizarse el acto en cuestión, por lo que existe un tema de Ley en el tiempo, pues lo precitado es en base a la ley que ordenó el Texto único en ese momento , que fue la Ley 48 del 2011.

Somos de la opinión que, aunque también es responsabilidad del **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA** (Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible), darle seguimiento e impulsar las gestiones necesaria para el avance de la obra en cuestión, es evidente que, en el contrato de marras, existió buena fe por parte de la entidad ya que, junto con la empresa, buscaron acordar alternativas para acelerar la aprobación de los permisos para iniciar los trabajos.

Aun cuando el recurrente no contaba con las Adendas refrendadas, autorizando la continuación las obras del Contrato Civil No. COC-78-16 de 9 de abril de 2019, ni la orden de proceder en la forma que la ley de contrataciones públicas ordena; y aunque hubo retrasos de toda índole, entre ellas la falta de refrendos como se reitera. es menester del Contratista cumplir con todo lo solicitado en el Contrato y es por ello que, que no pasamos por alto lo expresado por el Contratista, ya que, aunque cita artículos que no concuerdan con la Ley que, en ese momento regía, en la modalidad de obligaciones de las entidades contratantes, no es menos cierto que también el Contratista tiene responsabilidades tales como las que seguidamente exponemos:

Artículo 14. Derechos de los contratistas. Son derechos de los contratistas los siguiente:

.....

21



3. Que las entidades les reciban los bienes, los servicios o las obras contratadas y le emitan el documento de recepción en el plazo estipulado en el numeral 8 del artículo 13 de la presente Ley.

Artículo 15. Obligaciones y deberes del contratista. Son obligaciones del contratista las siguientes:

1. Cumplir con el objeto del contrato y sus Condiciones, dentro del término pactado.

En relación al período de inhabilitación, que le fue impuesta por un término de dos (2) años, nos remitimos de inmediato a lo preceptuado en el artículo 117 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que establece lo siguiente:

"Artículo 117. Competencia. La competencia para inhabilitar a los contratistas por incumplimiento de contratos u órdenes de compra recae en el representante de la entidad o en el servidor público en quien se delegue esta función. La sanción de inhabilitación se decretará en el mismo acto en que se declara la resolución administrativa de contrato. Será responsabilidad de la Dirección General de Contrataciones Públicas reglamentar esta materia.

Para efectos de la inhabilitación, se entenderá que los contratistas inhabilitados no podrán participar en ningún acto de selección de contratista ni celebrar contratos con el Estado mientras dure la inhabilitación, la cual será de tres meses a tres años, dependiendo de la reincidencia, de la cuantía del contrato y de la gravedad o el daño ocasionado al Estado por su incumplimiento.

Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que resulte de su actuación, las personas naturales o jurídicas que incurran en falsedad o en fraude en el acto de selección de contratista, en el procedimiento excepcional de contratación o durante la ejecución del contrato, de la adenda o de la orden de compra, comprobado en el proceso de resolución administrativa del contrato u orden de compra, serán inhabilitadas por la Dirección General de Contrataciones Públicas por un período mínimo de dos años.

Cuando concurren en forma simultánea dos o más sanciones de inhabilitación hacia un mismo contratista, se le aplicarán las sanciones en forma acumulativa, entrando a regir la posterior al día siguiente de la finalización de la sanción anterior".

Dicho lo anterior, somos del criterio que, a pesar del evidente incumplimiento por razones imputables a la empresa **CONSTRUCCIONES Y MANTENIMIENTO CAMIT, S.A.**, la misma no es cónsona con el presente proceso, puesto que no se cumple con los preceptos que la ley establece como parámetro para determinar el tiempo que debe inhabilitarse a la empresa, por lo que no se justifica el periodo de dos (2) años, puesto que no se ha acreditado la reincidencia, ni el alcance del daño al Estado, por ende corresponde aplicar una inhabilitación menos severa, acorde con la realidad en la presente encuesta administrativa son acorde con la realidad en la presente encuesta administrativa.

De tal manera el presente Tribunal difiere con la inhabilitación plasmada en cuanto el tiempo y otorga un periodo de dieciocho (18) meses de inhabilitación a la empresa contratista, tal como lo establece el párrafo segundo del artículo 117 del Texto único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, por no haber incurrido en ninguno de los supuestos plasmados con anterioridad.



Estas situaciones corroboran la falta de compromiso por parte del Contratista por lo que no es factible para este Tribunal atender la solicitud de revocar la decisión ante la falta de responsabilidad del apelante, siendo así, lo que corresponde es **Confirmar** la Resolución No. 06-18 de 0 de abril de 2019, lo actuado por la entidad contratante de conformidad al contenido del artículo 354, literal d, de la Ley No. 22 de 2006, y que es del siguiente tenor.

“Artículo 354: (Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas)

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a:

- a) Confirmar lo actuado por la entidad contratante,***
- b) Modificar lo actuado por la entidad contratante,*
- c) Revocar lo actuado por la entidad contratante, restableciendo el derecho vulnerado,*
- d) Anular lo actuado por la entidad contratante”.*

Por las razones anteriormente expuestas y valoradas, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el artículo primero la Resolución No. 06 de 09 de abril de 2019, mediante la cual el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA** (Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible), resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil No. COC-78-16 de 10 de febrero de 2017 y **MODIFICAR** el artículo segundo en lo que se refiere a la inhabilitación por el término de dos (2) años impuesta por la entidad, reduciéndolo a dieciocho (18) meses, toda vez que no se justifica dicho período, puesto que no se ha acreditado la reincidencia, ni el alcance del daño al Estado, por ende corresponde aplicar una inhabilitación menos severa, acorde con la realidad en la presente encuesta administrativa.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente Administrativo del presente proceso, contentivo de dos (2) tomos conformados por tomo I, de la foja 1 a 425, Tomo II de foja 426 a 709 Original y expediente Técnico que consta de foja de 1 a 636 fojas útiles, tal y como se indica en la Nota No. de 10 de febrero de 2019, emitida por el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA** (Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible) que se observa a foja 51 del expediente del Tribunal.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes, de la presente resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el portal electrónico.

CUARTO: ADVERTIR a las partes, que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción correspondiente ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.051-2019/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

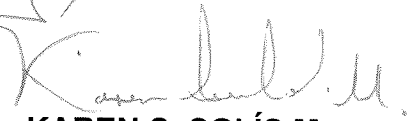
FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983, y con las reformas introducidas por los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994 de Panamá, Texto Único de la Ley N°22 del 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley No. 48 de 2011 y por la Ley No. 61 de 2017; Decreto Ejecutivo N°366 del 28 de diciembre de 2006, Ley 38 de 31 julio de 2000; Código Judicial.

Notifíquese y Cúmplase,


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado Sustanciador


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General, Encargada

