



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 213-2016.

RECORRENTE: CEDEÑO, CEDEÑO & ASOCIADOS, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.RUTP-DNPC-RA-01-2016 de 15 de noviembre de 2016, a través de la cual la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ (UTP), resuelve administrativamente el Contrato No.DNPC-336-2014.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ.

RESOLUCIÓN No. 021-2018-Pleno/TACP de 5 de enero de 2018. (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

La Ley 22 de 27 de junio de 2006, crea en su artículo 120 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia de los Recursos de Apelación contra la resolución administrativa del contrato y la inhabilitación del contratista.

El Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 359 al 364, establece el procedimiento a seguir en relación al recurso de apelación anunciado.

I. ANTECEDENTES.

El 14 de julio de 2014, la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP) convocó al acto público de selección de contratista para la Licitación Abreviada por Precio No.2014-1-95-0-08-LA-006707, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, para la "Finalización de las obras del proyecto en construcción del edificio para la Dirección de Tecnología de la Información y Comunicación de la Universidad Tecnológica de Panamá"; acto público que le fue adjudicado al apelante (**CEDEÑO, CEDEÑO & ASOCIADOS, S.A.**), por el monto de UN MILLÓN QUINIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE BALBOAS CON 25/100 (B/.1,586,259.25), por ser la oferta que cumplió a cabalidad con los requisitos del pliego de cargos.

Posteriormente, la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP) luego de la notificación y de la concesión de términos que otorga la ley especial, respecto a la intención de resolución del Contrato, ordenó con la Resolución No.RUTP-DNPC-RA-01-2016 de 15 de noviembre de 2016 resolver administrativamente el Contrato de Obra No.DNPC-336-2014, celebrado con **CEDEÑO, CEDEÑO & ASOCIADOS**,



S.A.; así como también la inhabilitación por un período de seis (6) meses; Resolución que aparece publicada en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, el 15 de noviembre de 2016.

II. ANUNCIO Y SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN.

El 21 de noviembre de 2016, el licenciado LEÓN EMILIO HALPHEN ALVARADO, en su condición de apoderado especial de **CEDEÑO, CEDEÑO & ASOCIADOS, S.A.**, anunció en tiempo oportuno ante la entidad contratante, el recurso de apelación en contra de la Resolución No.RUTP-DNPC-RA-01-2016 de 15 de noviembre de 2016, a través de la cual la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP) resolvió administrativamente el Contrato de Obra No.DNPC-336-2014; recurso que fue sustentado el 22 de noviembre de 2016, ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

III. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO.

Lo constituye la Resolución No.RUTP-DNPC-RA-01-2016 de 15 de noviembre de 2016, proferida por la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), por la cual se resolvió administrativamente el Contrato de Obra No.DNPC-336-2014, para la *"Finalización de las obras del proyecto en construcción del edificio para la Dirección de Tecnología de la Información y Comunicación de la Universidad Tecnológica de Panamá"*.

IV. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA.

El licenciado LEÓN EMILIO HALPHEN ALVARADO, actuando en nombre y representación de **CEDEÑO, CEDEÑO & ASOCIADOS, S.A.**, requirió a esta Colegiatura que se revocara la Resolución No.RUTP-DNPC-RA-01-2016 de 15 de noviembre de 2016, proferida por la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP). (Fojas de la 0011 a la 0020 del expediente jurídico).

V. HECHOS U OMISIONES EN QUE SE FUNDAMENTA EL RECURSO.

La recurrente sostuvo en su escrito, que: "... -Desde el momento de la entrega de la orden de proceder, se presentaron varios inconvenientes en la ejecución del contrato, como lo fueron diversas situaciones que provocaron ajustes al alcance del trabajo, lo que motivo que la UTP, le concedieran una prórroga adicional de 354 días, señalando explícitamente en la cláusula primera de la adenda No.1, que los motivos que originaron este plazo adicional, no era imputable a ellos; -El día 01 de noviembre de 2016, el señor Rector de la UTP recibió un informe elaborado el mismo día por parte de la Directora General de la Dirección General de Ingeniería y Arquitectura de dicha institución, en la cual comunicaba una serie de incumplimientos que supuestamente habían cometido en la ejecución del Contrato, solicitando la intervención de la aseguradora del proyecto (Aseguradora del Istmo, S.A.), no así la rescisión del Contrato; -El Rector de la Universidad de Panamá, en base a la comunicación hecha por la Directora General de la Dirección General de Ingeniería y Arquitectura, procedió a tomar la decisión de resolver administrativamente el Contrato, para lo cual expidió la Nota No.RUTP-31-280-2016 el día 15 de noviembre de 2016, sin realizar una investigación previa, en violación al debido proceso; -El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, texto legal que regula las contrataciones que celebre el Estado y que es de



obligatorio acatamiento para todas las entidades incluyendo la UTP, en el artículo 116 establece claramente el procedimiento que se debe seguir para la rescisión administrativa de un contrato; -En el artículo antes descrito, en su numeral 1, se estableció como obligante para poder resolver administrativamente un contrato, que la entidad contratante adelante las diligencias de investigación y ordene la realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, que pudiesen comprobar o acreditar la causal correspondiente; -Que en su caso, no existe constancia alguna que la UTP haya llevado a cabo una investigación, en este caso por parte de la inspectora asignada o por parte de la Dirección General de Ingeniería y Arquitectura, con el objeto de establecer si realmente existía incumplimiento; todo por el contrario, en violación al debido proceso, el Rector sin que existiese una investigación previa o solicitud de rescisión de contrato, tomó la decisión de proceder a rescindir el contrato suscrito, incumpliendo con el procedimiento establecido en el numeral 1 del artículo 116 del Text Único de la Ley 22 de 2006; -Con esta actuación del Rector de la UTP, se violó las garantías fundamentales del debido proceso, consagrado tanto en la Constitución Nacional, la Ley 22 de 2006, como la Ley 38 de 2000; -Al momento en que el Rector de la UTP tomó la decisión de rescindir el Contrato, la obra tenía un avance del 38% aproximadamente teniendo que el restante 62% correspondía al suministro de equipo, adecuaciones necesarias para su instalación, actividades estas que estaban atrasadas en muchos casos por la demora de la UTP en aprobar los equipos, por cambios que estaban pendientes de aprobación y/o decisión por parte de dicha entidad, e incluso estaba una adenda de tiempo en trámite; -A través de la Nota No. DITIC CCA-196 de 11 de noviembre de 2016, procedieron a presentar los motivos por la cual existía atraso en la obra, señalando la demora de los trámites de aprobación por parte de la Universidad Tecnológica de Panamá, atraso que al día de hoy se mantiene, los cuales se han influenciado en el buen desarrollo de la obra y que no fueron evaluados al momento de rescindir administrativamente el Contrato, tal como se aprecia en la Resolución impugnada;-entre otros..."

VI. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Con Resolución No.006-2017-Pleno/TACP de 13 de febrero de 2017, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas ordenó la acumulación de los procesos de apelación presentados por **CEDEÑO, CEDEÑO & ASOCIADOS, S.A.** (expediente No.213-2016) y **ASEGURADORA DEL ISTMO, S.A. (ADISA)** (expediente No.215-2016), interpuestos en contra de la Resolución No.RUTP-DNPC-RA-01-2016 de 15 de noviembre de 2016 proferida por la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP).

Mediante Resolución No.086-2017-Pleno/TACP de 02 de junio de 2017, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas dispuso entre otros, declarar no viable el recurso de apelación accionado por **ASEGURADORA DEL ISTMO, S.A. (ADISA)** (expediente No.215-2016); y continuar con la sustanciación del recurso de apelación presentado contra de la Resolución No.RUTP-DNPC-RA-01-2016, por **CEDEÑO, CEDEÑO & ASOCIADOS, S.A.** (expediente No.213-2016).

A través de la Resolución No.024-2017-TACP de 12 de julio de 2017, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas solicitó como pruebas de oficio a la Dirección de Ingeniería de la Contraloría General de la República y a la Universidad



Tecnológica de Panamá (UTP), informes referentes al porcentaje de avance y el saldo correspondiente al Contrato de Obra No.DNPC-336-2014 de 02 de diciembre de 2014 y su Adenda No.1 – Acuerdo Suplementario.

De igual manera, con Resolución No.007-2017-TACP de 28 de agosto de 2017, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas requirió como prueba de oficio a la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), informe certificando y señalando el porcentaje de avance del aludido Contrato de Obra No.DNPC-336-2014 y su Adenda No.1 – Acuerdo Suplementario.

VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Antes de entrar al estudio de fondo del presente contencioso, no podemos pasar por alto el verificar cada una de las actuaciones administrativas que se desprenden de las constancias probatorias, a fin de determinar si existen o no situaciones de hecho que vulneren derechos de los administrados y que nos orillen a declarar la nulidad de lo actuado; o de lo contrario (de no existir vulneraciones), adentrarnos en el fondo de la controversia y ponerle fin a la causa, con una resolución motivada y ajustada a derecho.

A la luz del Principio de Economía contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 19 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, el Estado tiene el deber de implementar las medidas que aseguren en todo acto de selección de contratista el mayor beneficio y plena justicia en la celebración del mismo, por tales motivos tiene que adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten.

De la misma manera, el Principio de Transparencia, consagrado en el artículo 18 de la referida Ley 22 de 2006, indica en su numeral 5, que los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto.

Por su parte, observamos que la entidad contratante [Universidad Tecnológica de Panamá (UTP)] decidió resolver administrativamente por incumplimiento, el Contrato de Obra No.DNPC-336-2014 de 02 de diciembre de 2014, para la *"Finalización de las obras del proyecto en construcción del edificio para la Dirección de Tecnología de la Información y Comunicación de la Universidad Tecnológica de Panamá"*; así como la inhabilitación de la contratista (**CEDEÑO, CEDEÑO & ASOCIADOS, S.A.**) por un período de seis (6) meses.

No obstante, vemos que el procedimiento legalmente establecido no fue realizado como tal, ya que más allá de que se haya realizado la Nota de intención de resolución administrativa de contrato (Nota RUTP-31-280-2016 de 01 de noviembre de 2016); no apreciamos que se le haya otorgado el término correspondiente al contratista para realizar sus descargos; es decir, no se ejecutó el término de cinco (5) días hábiles para que la contraparte contestase la Nota de intención de resolución de contrato y presentase sus pruebas, tal cual lo estipula el numeral 2 del artículo 116 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.



Aunado a lo anterior, a pesar de que se emitió la aludida Nota RUTP-31-280-2016 de 01 de noviembre de 2016 (Nota de intención de resolución administrativa de contrato); la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP) dictó la Resolución No.RUTP-DNPC-RA-01-2016 de 15 de noviembre de 2016, sin que se completaran los cinco (5) días hábiles que se indican en el precitado artículo 116 de la Ley 22 de 2006.

“Artículo 116. 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 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 pertinente.
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.
4. Podrá ser recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución, que se surtirá en el efecto suspensivo, con la cual se agotará la vía gubernativa.
5. La decisión final, una vez agotada la vía gubernativa, será recurrible ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, de conformidad con las disposiciones que regulan la materia.
6. Una vez ejecutoriada la resolución, se remitirá a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para los efectos del registro correspondiente.

Las lagunas que se presenten en este procedimiento se suplirán con las disposiciones pertinentes del procedimiento administrativo de la Ley 38 de 2000.”

De la norma antes citada, se desprende que la entidad contratante, antes de dictar la Resolución No.RUTP-DNPC-RA-01-2016 de 15 de noviembre de 2016 por la cual se dispuso resolver administrativamente por incumplimiento el Contrato de Obra No.DNPC-336-2014 de 02 de diciembre de 2014, debió esperar a que se cumplieran los cinco (5) días hábiles que la legislación otorga a la contraparte para que contestase y presentase las pruebas que consideraba pertinentes; actuación que no realizó.

Nótese que entre la fecha que fue expedida por la Universidad Tecnológica de Panamá la Nota RUTP-31-280-2016 de 01 de noviembre de 2016 y la Resolución No.RUTP-DNPC-RA-01-2016 de 15 de noviembre de 2016 No.RUTP-DNPC-RA-01-2016 de 15 de noviembre de 2016, concurrieron suspensión de términos por celebración de día de los difuntos y cierre de oficinas por fiestas patrias.



En ese sentido, el Ministerio de Gobierno a través del Decreto Ejecutivo No.296 de 24 de octubre de 2016¹, ordenó el cierre de las oficinas públicas nacionales y municipales el día 02 de noviembre de 2016, a partir de las dos de la tarde (02:00 p.m.) en todo el territorio nacional, con motivo del día de los difuntos; así como suspendió durante ese día los términos en los procedimientos administrativos, según lo establecido en el Título V de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

En este mismo orden de ideas, contemplamos que en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP) publicó la Nota RUTP-31-280-2016 (de intención de resolución administrativa de contrato) el 01 de noviembre de 2016; mientras que la decisión de resolución de contrato (Resolución No.RUTP-DNPC-RA-01-2016) fue publicada en dicho portal (*PanamaCompra*), el 15 de noviembre de 2016.

Con referencia a lo anterior, el artículo 141 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 establece la creación del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, en el cual se deberá publicar toda la información que se genere de las contrataciones menores, en los procedimientos de selección de contratista, en los procedimientos excepcionales de contratación y en la etapa contractual, cuyos efectos producirán los mismos que las leyes otorgan a los documentos públicos y en consecuencia, tendrán valor vinculante y probatorio.

Así mismo, el artículo 129 de la precitada Ley 22 de 2006 señala que transcurrido un (1) día hábil después de que la entidad contratante haya publicado en el portal electrónico de *PanamaCompra* las resoluciones, el cuadro de cotizaciones de compras menores o los actos administrativos, se darán por notificados.

Siguiendo con los párrafos antes descritos, tenemos que, si la Universidad Tecnológica de Panamá publicó la Nota de intención de resolución administrativa de contrato, el día martes 01 de noviembre de 2016 - en el portal electrónico de *PanamaCompra*, dicha publicación quedaba ejecutoriada al día hábil siguiente; siendo este, el miércoles 02 de noviembre de 2016, que según el citado Decreto Ejecutivo No.296 de 24 de octubre de 2016, se suspendió su término por celebración de día de los difuntos; quedando entonces el día hábil siguiente para la ejecutoria de la publicación de la Nota RUTP-31-280-2016 (nota de intención de resolución administrativa de contrato), el lunes 07 de noviembre de 2016. Posterior a esta fecha - en el día hábil siguiente - iniciaba el conteo de los cinco (5) días hábiles que la norma concede para que la contraparte presente sus descargos, término que inició el martes 08 de noviembre de 2016 y venció el martes 15 de noviembre de 2016, ya que también concurrió para esas fechas, que el día 10 de noviembre de 2016, no se laboró en el la República de Panamá por ser día nacional; por lo que la entidad contratante, una vez vencido dicho período es que podía proceder a emitir la Resolución de rescisión de contrato (Resolución No.RUTP-DNPC-RA-01-2016), no antes.

Portal electrónico de *PanamaCompra* / Pliego de cargos de la Licitación Abreviada por Precio No.2014-1-95-0-08-LA-006707.



Nota RUTP a Cedeño, Cedeño & Asociados	Otros	01-11-2016 05:28 PM	
Resolución RUTP-DNPC-RA-01-2016	Resoluciones	15-11-2016 05:50 PM	

¹ Gaceta Oficial Digital No.28147 de 26 de octubre de 2016. www.gacetaoficial.gob.pa.



Así las cosas, el norte de este Tribunal siempre ha sido fiscalizar el fiel acatamiento sobre la adopción garantista del debido proceso, así como también escrutar las actuaciones ejercidas por la administración y el acatamiento estricto de los principios de la Contratación Pública, específicamente lo consagrado en el artículo 19 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

Precisando de una vez, quienes componemos este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, concluimos que, luego de verificarse el procedimiento administrativo llevado a cabo por la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), como consecuencia del recurso de apelación interpuesto por **CEDEÑO, CEDEÑO & ASOCIADOS, S.A.**, el mismo fue realizado con total incumplimiento del contenido del artículo 116 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, al dictar la Resolución No.RUTP-DNPC-RA-01-2016 de 15 de noviembre de 2016 por la cual se dispuso resolver administrativamente por incumplimiento el Contrato de Obra No.DNPC-336-2014 de 02 de diciembre de 2014, antes de que se venciera el tiempo por Ley otorgado al contratista para que contestara y presentara las pruebas que a bien considerara dentro del presente acto público.

De manera que lo vulnerado conlleva una consecuencia práctica, la cual es aplicar lo instaurado en el artículo 135 del Capítulo XIX titulado "Nulidad de los Actos y Contratos", que indica las causales de nulidad absoluta de los actos administrativos.

*"**Artículo 135. Causales de nulidad absoluta.** Son causales de nulidad absoluta los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar el acto público o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona."*

Finalmente, y en virtud de las consideraciones señaladas, estima esta Colegiatura que lo procedente es *anular*, en todas sus partes, la Resolución No.RUTP-DNPC-RA-01-2016 de 15 de noviembre de 2016, proferida por la Universidad Tecnológica de Panamá, por la cual se dispuso resolver administrativamente el Contrato de Obra No.DNPC-336-2014, con fundamento en lo dispuesto en el literal d) del artículo 354 del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, el cual decreta:

"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:

...

d) Anular lo actuado por la entidad contratante."

(Lo resaltado es nuestro).

En atención a todo lo anteriormente expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR, en todas sus partes, la Resolución No.RUTP-DNPC-RA-01-2016 de 15 de noviembre de 2016, proferida por la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), por la cual se resolvió administrativamente el Contrato de Obra No.DNPC-336-2014, suscrito con **CEDEÑO, CEDEÑO & ASOCIADOS, S.A.** para

la "Finalización de las obras del proyecto en construcción del edificio para la Dirección de Tecnología de la Información y Comunicación de la Universidad Tecnológica de Panamá"; por no haberse cumplido con el debido proceso, tal y como se expuso en la parte motiva de la presente Resolución.

SEGUNDO: DEVOLVER a la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), el expediente administrativo contentivo del procedimiento de selección de contratista por Licitación Abreviada por Precio No.2014-1-95-0-08-LA-006707, integrado por tres (3) tomos con mil once (1011) fojas; según informe radicado a foja 101 del expediente jurídico.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes 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 referido sistema.

CUARTO: ADVERTIR a las partes que esta 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 No.213-2016, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 2, 15, 18, 19, 116, 117, 120, 129, 133, 134, 135 y 141 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006; artículos 343, 349 354 al 364 del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006; Ley 38 de 31 de julio de 2000; y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,



ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado



JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado



DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado



ALBERTO C. VÁSQUEZ R.
Secretario General

