



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 027-2017

RECURRENTE: CIVILTEC CORPORATION

ACTO RECURRIDO: Resuelto No. 043-2017 D.G. de 10 de febrero de 2017, emitida por el Instituto Panameño de Deportes, que resolvió administrativamente el Contrato No. 06-2015 INV de 21 agosto de 2015 e inhabilitó a la recurrente por el término de dos (2) años por incumplimiento de contrato.

MAGISTRADO PONENTE: DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS.

RESOLUCIÓN No.064-2018/TACP de 15 de marzo de 2018 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 44 de la Ley No. 48 de 10 de mayo de 2011, 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.

Que el Decreto Ejecutivo No.366 de 28 de diciembre de 2006, por el cual se reglamenta la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 359 a 364 y s.s., establece el procedimiento para la tramitación del recurso de apelación.

I. ANTECEDENTES:

El Estado, en esta oportunidad representado por el Instituto Panameño de Deportes, convocó el acto público para el Estudio, Diseño y Construcción de Cancha de Fútbol de Grama Sintética en el Empalme, ubicado en el Corregimiento de el Empalme, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro; acto público que le fue adjudicado a la empresa apelante por un monto de Un Millón Quinientos Setenta Mil Noventa y Tres Balboas con 46/100 (B/.1,570,093.46).

94



Adjudicado el acto de marras e iniciada la ejecución del mismo, el Instituto Panameño de Deportes, a través de la Resolución No. 043-2017 D.G. de 10 de febrero de 2017, luego de la notificación y de la concesión de términos que concede la ley especial respecto a la intención de resolución del contrato, ordenó la resolución administrativa del Contrato No. 06-2015 INV de 21 de agosto de 2015, celebrado con la empresa CIVILTEC CORPORATION; así como también la Inhabilitación por un período de dos (2) años, la cual aparece publicada en el sistema electrónico denominado "PanamaCompra", en la publicación de resoluciones del día 13 de febrero de 2017.

Como consecuencia de la publicación de la mencionada resolución, la representante especial de la empresa CIVILTEC CORPORATION, adjuntó al libelo de su recurso el escrito de Anuncio del Recurso de Apelación en contra de la resolución supra citada, que declaró Resolver Administrativamente el Contrato No. 06-2015 INV de 21 de agosto de 2015, para el Estudio, Diseño y Construcción de Cancha de Fútbol de Grama Sintética en el Empalme, ubicado en el Corregimiento de el Empalme, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro y formuló sus pretensiones en contra del acto administrativo recurrido.

II. ANUNCIO DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Como quiera que la decisión antes citada, resuelta por el Instituto Panameño de Deportes, no gozó de la aceptación de la empresa recurrente, la misma haciendo uso del derecho que le reconoce el Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006; en concordancia con el Decreto Ejecutivo N°366 del 28 de diciembre de 2006, anunció ante la entidad contratante, el recurso de apelación, y dentro de los mismos cinco días, sustentó el recurso ante la Secretaría General de esta Colegiatura, a través de su representación especial, en esta ocasión, la licenciada CINTHIA N. TROTMAN G., lo que nos indica que ambos escritos fueron anunciados y sustentados dentro del término oportuno que dispone la Ley de Contrataciones Públicas.

III. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO:

Lo constituye la Resolución No. 043-2017 D.G. de 10 de febrero de 2017, proferida por el Instituto Panameño de Deportes, quien decidió resolver administrativamente el Contrato No. 06-2015 INV de 21 de agosto de 2015, para el Estudio, Diseño y Construcción de Cancha de Fútbol de Grama Sintética en el Empalme, ubicado en el Corregimiento de el Empalme, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro.

IV. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA:

La licenciada CINTHIA N. TROTMAN G., apoderada especial de la empresa CIVILTEC CORPORATION, argumentó los siguientes hechos:

sl

Sostiene que según la entidad la empresa tenía última inspección de 12 al 17 de diciembre de 2016, es decir un nulo avance en la ejecución de la obra, hecho que contradice, debido a que para esa fecha su representado se encontraba realizando trabajos de demolición de muros y movimiento de tierra, el retiro de capa vegetal y limpieza del terreno general. También había realizado el suministro, la conformación y compactación del material pétreo para mejor compactación de la tierra.

Con respecto a la comunicación de cuatro (4) meses de atrasos en la obra, y la no aportación del cronograma de actividades y la copia del permiso de construcción provisional, asevera que son falsas, toda vez que no se contaban con los permisos aprobados para los diseños, los permisos de construcción y la aprobación del estudio de impacto ambiental; por lo tanto, no se podía iniciar con la obra.

Sostiene que no existe incumplimiento en la entrega de los cronogramas de actividades, ya que la contratista envió el desglose unitario de precios de cada actividad, la hoja de vida del ingeniero residente de la obra, la topografía completa del terreno, los planos de la topografía, urbanismo, estudio de suelos y letreros.

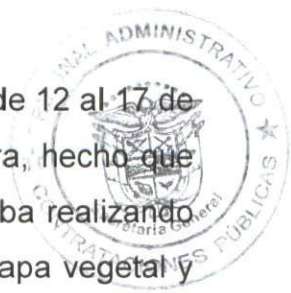
Que mediante Resolución No. 043-2017 D.G. se decidió resolver administrativamente el Contrato, quedando por transcurrir ocho (8) meses para la terminación del mismo y once (11) meses para que culminara su vigencia, acto que considera desatinado.

V. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL.

Este Tribunal, a través de la Resolución N°040-2017-Pruebas/TACP de 13 de octubre de 2017, solicitó al Instituto Panameño de Deportes la remisión de una serie de documentos debidamente autenticados, mismos que no fueron escuchados por la entidad, a pesar de constantes reiteros. Lo anterior nos llevó a proferir la Resolución No. 005-2018-Pruebas/TACP de 24 de enero de 2018, en la cual inadmitimos las pruebas 1, 2 y 20 y la admisión del resto, es decir, las numeradas 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21 y 22. De igual forma se decidió negar la solicitud de inspección oficial, por cuestiones fundamentadas en la mencionada resolución.

VI. 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 que nos gobierna.



Handwritten signature in blue ink.



Por ello, lo que continúa es determinar si estamos ante un yerro jurídico que deba ser remediado o no en esta fase de agotamiento de la vía gubernativa, lo que procederemos a realizar sin mayor dilación, no sin antes indicar que no encontramos vicios de nulidad en la actuación llevada a cabo por el Instituto Panameño de Deportes.

No cabe duda que la decisión a la que arribemos, es producto del estudio en su conjunto de cada una de las piezas probatorias que reposan en el expediente administrativo, portal electrónico y el expediente del Tribunal; elementos de pruebas que serán valorados en su justa dimensión conforme a las reglas de la sana crítica, que no es más que las máximas de la lógica, experiencia y sentido común.

Así las cosas, según la cláusula primera del Contrato No. 06-2015 INV de 21 de agosto de 2015, el objeto del contrato es el Estudio, Diseño y Construcción de Cancha de Fútbol de Grama Sintética en el Empalme, Ubicado en el Corregimiento de el Empalme, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro, obra que de acuerdo a la cláusula tercera del mencionado documento, debió ser entregada completamente dentro de los dieciocho meses contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de entrega de la orden de proceder.

La orden de proceder señaló que el inicio de la obra era para el día 13 de abril de 2016. Sin embargo, la misma fue publicada el día 16 de mayo de 2016, junto con el contrato en comento, significando ello que los inicios debieron ser a partir del día 17 de mayo de 2016 y no desde el día 13 de abril como sostiene la orden de proceder, ya que lo importante es la fecha de la comunicación y no su contenido, pues resulta ilógico que se indique una fecha de inicio cuya notificación es posterior.

Siguiendo con el estudio, vemos el aporte por parte de la contratista, de la Nota No. 040-DAI de 27 de enero de 2017, emitida por el Instituto Panameño de Deportes, en la que se señala la entrega de ciento diecisiete (117) hojas de planos completos aprobados, para que se cumpla con la aprobación de los mismos ante las diferentes instancias.

La nota en referencia tiene fecha de 27 de enero de 2017; mientras que la nota de intención de resolución fue publicada el día 31 de enero de 2017 y la resolución administrativa del Contrato No. 06-2015 INV de 21 de agosto de 2015 fue publicada el día 13 de febrero de 2017. Siendo ello así, no vemos posible que la empresa contratista pudiera cumplir con la entrega a satisfacción de la obra contratada, si la entidad no ha cumplido con las obligaciones que contractualmente le corresponde, de forma que el contratista pueda ejecutar oportunamente lo previsto en el contrato y en el pliego de cargos.

Para que la empresa CIVILTEC CORPORATION cumpliera con la ejecución de la obra, necesariamente tenía que contar con la aprobación de los planos por las autoridades correspondientes, hecho que no había ocurrido, por tanto, la imputabilidad del incumplimiento no era de su responsabilidad.



Sumado a que la resolución administrativa del contrato en examen se realizó nueve meses antes de su finalización, hecho que nos resulta extraño, teniendo en consideración que no estamos ante una obra de enormes magnitudes. Y aunque la resolución de los contratos no aplica exclusivamente ante eventos presumibles de no llevarse a feliz término la ejecución de las obras contratadas en la fecha pactada, sino, con que exista una causal de incumplimiento en cualquiera de sus modalidades, es válida su resolución. No obstante, en esta oportunidad el Instituto Panameño de Deportes resolvió administrativamente el contrato No. 06-2015 INV de 21 de agosto de 2015, a pesar de ser la responsable de que la contratista no estuviera los planos en su debido momento, tal y como se evidencia en la nota No. 040-DAI de 27 de enero de 2017.

De conformidad al artículo 1105 del Código Civil patrio, un contrato o convenio es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa.

De igual forma, una vez perfeccionado el contrato, obligan no solo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según la naturaleza, sean conforme a la buena fe, al uso y a la ley.

Sobre la base de lo anterior, existen obligaciones para ambas partes, las cuales deben ser cumplidas de forma correcta y sin ventajas entre una u otra, pues así, como es obligación de la contratista realizar la obra, la misma necesita las condiciones necesarias para que dicho trabajo llegue a un feliz término, es allí en donde entra la competencia y la buena fe de la entidad en allanarle el camino a la empresa CIVILTEC CORPORATION, para que pueda desarrollarse sin ningún tipo de impedimento, circunstancia que en esta oportunidad no se llevó a cabo por la entrega tardía de los planos por parte de la entidad, hecho que de inmediato excluye a la apelante de responsabilidad alguna.

Por las razones expresadas, consideramos que lo correspondiente es la revocatoria en todas sus partes de la decisión No. 043-2017 D.G. de 10 de febrero de 2017, que resolvió administrativa el Contrato No. 06-2015 INV de 21 de agosto de 2015. Por ello, como quiera que el contrato fue resuelto de forma anticipada, toda vez que su culminación vencía en el mes de octubre de 2017, tomando como base la notificación de la orden de proceder, consideramos otorgar un plazo de nueve meses para que la contratista finalice la ejecución de la obra, dado que fue el término que le correspondía para su culminación.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR en todas sus partes, los efectos de la Resolución No. 043-2017 D.G. de 10 de febrero de 2017, emitida por el Instituto Panameño de Deportes,

51

que decidió resolver administrativamente el Contrato N° 06-2015 INV de 21 de agosto de 2015 e inhabilitó a la contratista CIVILTEC CORPORATION, para participar de actos de selección de contratista por un término de dos (2) años, y en su lugar se le otorga un plazo de nueve (9) meses a la contratista CIVILTEC CORPORATION, para que concluya la obra contratada, de conformidad a la parte motiva de la presente decisión administrativa.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente Administrativo del presente proceso, contentivo de tres (3) tomos del expediente administrativo, compuesto de ochocientos dieciséis (816) fojas útiles.

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 un (1) día hábil posterior 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 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.027-2017/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; 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


ALBERTO C. VÁSQUEZ R.
Secretario General

