



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 184-2017

RECURRENTE: CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A. (Establecimiento Comercial COCESA).

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.279 de 13 de noviembre de 2017, por la cual la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) resolvió administrativamente el Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 de 31 de marzo de 2014, dentro del acto público de selección de contratista No.2013-0-06-0-08-LV-002299.

MAGISTRADO PONENTE: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN No.125-2018-Pleno/TACP de 11 de junio de 2018. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

El procedimiento de selección de contratista que atendemos, en virtud del recurso de apelación promovido, surgió antes de la entrada en vigencia de la Ley 61 de 2017 que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, por lo que debemos observar lo dispuesto en el artículo 100 de la aludida exerta legal, en el sentido que *“a los procedimientos de selección de contratistas o contratos perfeccionados iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley, se les aplicarán las normas vigentes al momento de su convocatoria o perfeccionamiento”*.

El Texto Único de La Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, contempla en su artículo 120 la creación del 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.

I. ANTECEDENTES.

El 13 de noviembre de 2013, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) convocó al acto público de selección de contratista para la Licitación por Mejor Valor No.2013-0-06-0-08-LV-002299, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, para el *“suministro de materiales, mano de obra, equipo, equipamiento electrónico y electromecánico, transporte y todo lo necesario para la construcción de la fase A de la estación científica en el Parque Nacional Coiba”*; acto público que le fue adjudicado al apelante

89

(**CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.**), por un monto de NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.999,950.00), por ser la oferta que cumplió a cabalidad con los requisitos del pliego de cargos.

Posteriormente, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) 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 Administrativa No.279 de 13 de noviembre de 2017, resolver administrativamente el Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 de 31 de marzo de 2014, celebrado con **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.**, así como también la inhabilitación por un (1) año; Resolución que fue publicada en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, el 13 de noviembre de 2017.

II. ANUNCIO Y SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN.

El 21 de noviembre de 2017, D'GUEVARA Y ASOCIADOS, en su calidad de apoderados especiales de **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.** (Establecimiento Comercial COCESA), interpuso recurso de apelación en contra de la Resolución Administrativa No.279 de 13 de noviembre de 2017, por la cual la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) resolvió administrativamente el Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 de 31 de marzo de 2014, dentro del acto público de selección de contratista No.2013-0-06-0-08-LV-002299.

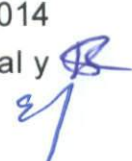
III. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO.

Lo constituye la Resolución Administrativa No.279 de 13 de noviembre de 2017, proferida por la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), por la cual se resolvió administrativamente el Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 de 31 de marzo de 2014, para el *"suministro de materiales, mano de obra, equipo, equipamiento electrónico y electromecánico, transporte y todo lo necesario para la construcción de la fase A de la estación científica en el Parque Nacional Coiba"*; e inhabilitó a la empresa **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.** para realizar contratos con el Estado por el período de un (1) año.

IV. RECURSO DE APELACIÓN.

La Firma D'GUEVARA Y ASOCIADOS, en su calidad de apoderados especiales de **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.** (Establecimiento Comercial COCESA), requirió a esta Colegiatura que se revocara en todas sus partes la Resolución Administrativa No.279 de 13 de noviembre de 2017, dictada por la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT).

La parte actora mediante escrito visible de foja 015 a 020 del expediente jurídico, argumentó entre otros, que las razones esbozadas en la resolución apelada difieren con la realidad del proyecto, toda vez que el Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 estuvo primeramente paralizado hasta tanto se hizo el estudio de impacto ambiental y



manejos de flora y fauna, mismos que SENACYT no realizó en el momento que levantó el estudio, pero sí llevó a cabo un acto público y adjudicó su realización. Posteriormente, al Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 se le realizaron dos (2) adendas para extender su vigencia, por causas no imputables al contratista; así como que a la fecha de presentación de su escrito de apelación no se les había autorizado a llevar el personal de trabajo al Parque Nacional Coiba y albergarse en los dormitorios del Ministerio de Ambiente, que no están precisamente a un costado del lugar del proyecto.

V. REMISIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.

Con Nota COMP-No.54-2017 de 30 de noviembre de 2017, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), remitió expediente original de la Licitación por Mejor Valor No.2013-0-06-0-08-LV-002299, conformado por tres (3) tomos, con un total de dos mil cuatrocientos cuarenta y ocho (2,448) folios; según informe radicado a foja 232 del expediente jurídico.

VI. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Mediante Resolución No.005-2018-TACP de 26 de febrero de 2018, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas requirió a **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.** (Establecimiento Comercial COCESA), presentar varios documentos en original que aportaron en copias simples junto al libelo del recurso de apelación.

Con Resolución No.009-2018-TACP de 21 de marzo de 2018, el Tribunal se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas documentales aludidas por la recurrente.

A través de la Resolución No.001-2018-TACP de 03 abril de 2018, se solicitó como prueba de oficio al Ministerio de Ambiente, informe referente al acceso y/o limitaciones de acceso al Parque Nacional Coiba, para la ejecución del proyecto *"suministro de materiales, mano de obra, equipo, equipamiento electrónico y electromecánico, transporte y todo lo necesario para la construcción de la fase A de la estación científica en el Parque Nacional Coiba"*.

VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Iniciamos nuestro examen, señalando que a la luz del Principio de Economía contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 19 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 48 de 2011, 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.

81



De la misma manera, el Principio de Transparencia consagrado en el artículo 18 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 48 de 2011, 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, el artículo 113 de la Ley de Contrataciones Públicas vigente al momento del perfeccionamiento del contrato, consagra las causales de la resolución administrativa del contrato, señalando como una de ellas el incumplimiento de las cláusulas pactadas.

Seguidamente, el artículo 115 de la misma excerta legal, desarrolla la resolución administrativa del contrato por incumplimiento del contratista, determinando lo siguiente:

“Artículo 115. 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 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.”.

(Lo resaltado es nuestro).

El procedimiento para la resolución administrativa del Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 para el “suministro de materiales, mano de obra, equipo, equipamiento electrónico y electromecánico, transporte y todo lo necesario para la construcción de la

R
21

fase A de la estación científica en el Parque Nacional Coiba", inició con la publicación, el día 30 de octubre de 2017, en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, de la Nota No.I+D-2017-521 de 30 de octubre de 2017, a través de la cual la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) comunicó a **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.**, la intención de resolver administrativamente el mencionado Contrato, concediéndole al contratista el término de cinco (5) días hábiles para realizar sus descargos y presentar sus pruebas.

Una vez agotado el término anterior, la entidad contratante expidió la Resolución Administrativa No.279 de 13 de noviembre de 2017, publicada ese mismo día en el portal electrónico de *PanamaCompra*, por la cual se ordenó resolver administrativamente el Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 de 31 de marzo de 2014, celebrado con **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.**, así como también la inhabilitación por el período de un (1) año; cumpliendo así con lo normado en los artículos 113, 115 y 116 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

Aprovechamos la oportunidad para recordar que, según el artículo 129 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 48 de 2011, todas las resoluciones y demás actos administrativos emitidos por las entidades contratantes dentro del proceso de selección de contratista y en la ejecución del contrato, así como las que dicte el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se publicarán en el sistema electrónico de contrataciones públicas "*PanamaCompra*", y quedarán ejecutoriadas transcurrido un día hábil después de dicha publicación.

Ahora bien, verificado el cumplimiento del procedimiento señalado en la Ley de Contrataciones Públicas, arrancamos con el análisis de los hechos que dieron origen a la causa bajo estudio, con miras a dilucidar la controversia planteada en la presente litis:

Como anteriormente se ha mencionado, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) suscribió con **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.**, Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 de 31 de marzo de 2014, publicado en el sistema electrónico de *PanamaCompra* el 06 de mayo de 2014 y cuya duración fue planeada para ejecutarse dentro de los doscientos diez (210) días calendarios subsiguientes a la orden de proceder (Nota No. I+D-2014-0370 de 20 de marzo de 2014).

El citado Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 entró en vigencia el 05 de abril de 2014 y estuvo en operaciones hasta el mes de mayo de 2015, fecha en la que se solicitó una suspensión temporal del mismo, hasta tanto se subsanara el proceso de refrendo ante la Contraloría General de la República, el cual se otorgó el 17 de diciembre de 2015. El proyecto no pudo reiniciarse, en vista de que el Contrato de Consultoría No.01-2014 [SOSA ARQUITECTOS URBANISTAS CONSULTORES, empresa encargada de brindar el servicio de inspección a la obra objeto del presente estudio para la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT)] no fue refrendado por la Contraloría General de la República hasta el 27 de abril de 2016. El reinicio del proyecto fue ordenado por SENACYT al contratista, el 13 de junio

13
21

de 2016 con la Nota No. I+D-2016-262. El período de vigencia incluía el período extendido de diez (10) meses adicionales otorgado con la Adenda #1 y el período extendido de siete (7) meses adicionales concedido con la Adenda #2.

Así las cosas, entre los informes elaborados por SOSA ARQUITECTOS URBANISTAS CONSULTORES a la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), podemos observar el Informe Mensual de Obra del período de 13 de agosto de 2017 al 13 de septiembre de 2017 (fojas de 2000 a 2081 del expediente administrativo), en el cual se indicó entre otros, que el proyecto no reflejaba avances constructivos, por lo que se le había enviado nota al contratista requiriendo aclaración por la ausencia de avances y de personal en el Parque Nacional Coiba durante las visitas realizadas por la inspección; continuaba pendiente por parte del contratista la ejecución de: reemplazo del acero de refuerzo para el piso sobre tierra en área de vestíbulo de escalera; sometimiento de materiales, suministros y equipos; entrega de curriculum vitae de los profesionales asignados al proyecto que demostraran cumplir con la cantidad de años de experiencia exigidos en el pliego de cargos, con copia de su diploma y certificado de idoneidad expedido por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura; entrega de los planos de construcción y taller debidamente sellados y firmados por los profesionales responsables; entrega del informe preliminar de inicio de obra; entrega de los informes diarios de control de calidad; entrega del organigrama del personal asignado al proyecto, esquema de organización y funciones, detallando cronológicamente la participación del personal en cada área contemplada; entrega formal del flujo de caja en donde se refleje mensualmente el desembolso por actividades realizadas para proceder con los pagos parciales por avance de obra; listado con el personal que estará a cargo de la obra, con sus respectivas funciones.

Entre las conclusiones a las que arribó SOSA ARQUITECTOS URBANISTAS CONSULTORES en su Informe Mensual de Obra, del período de 13 de agosto de 2017 al 13 de septiembre de 2017, podemos mencionar: "en dicho período no se observaron avances constructivos en la obra; el proyecto debía tener, de acuerdo a la programación, un avance del 79 % contra el 53 % de avance real que mantenía, representando un retraso de 26 % a dos (2) meses de la fecha de finalización contemplada en las adendas, incurriendo en un riesgo inminente y de alto impacto para la terminación a tiempo de la obra; el contratista continuaba pendiente de entregar a la inspección, los submittals de la totalidad de los suministros para la Estación Científica para revisarlos con la institución; para ese período el contratista no había presentado el Reporte Trimestral de Seguimiento Ambiental, ni la copia de los contratos de trabajo con las condiciones pactadas con el personal. A su vez, se dejó plasmada la preocupación de que el contratista no estuviera gestionando la compra de productos sensitivos en la programación de la obra, que de no adquirirlos a tiempo impedirían que se cumpliera con los objetivos del tiempo del proyecto".

Con Nota SA-ECC-011-17 de 04 de septiembre de 2017, SOSA ARQUITECTOS URBANISTAS CONSULTORES le informó a **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.** que se percataron de la falta de personal laborando en la obra y que no habían avances en los trabajos de construcción desde la visita del 12 de agosto de 2017, según reportes de control de obras, pese a que el contratista les había comunicado el

25 de agosto de 2017 que el Ministerio de Ambiente les indicó que no podían laborar en el Parque esa semana; sin embargo, tras la inspección realizada el 01 de septiembre de 2017, resultó evidente que el proyecto tenía alrededor de tres (3) semanas de estar paralizado (foja 1991 del expediente administrativo).

Mediante Nota No. I+D-2017-466 de 09 de octubre de 2017, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) le notificó a **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.** que el Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 se encontraba en estatus de incumplimiento por parte del contratista, en atención a la Nota SA-ECC-015-17 de 09 de octubre de 2017 que SOSA ARQUITECTOS URBANISTAS CONSULTORES les suministró (fojas de 1992 a 1994 del expediente administrativo).

A través del Informe de Avance de 17 de octubre de 2017 (fojas de 2000 a 2414 del expediente administrativo), SOSA ARQUITECTOS URBANISTAS CONSULTORES, concluyó que de acuerdo a lo mencionado a lo largo de dicho informe, el proyecto para el *"suministro de materiales, mano de obra, equipo, equipamiento electrónico y electromecánico, transporte y todo lo necesario para la construcción de la fase A de la estación científica en el Parque Nacional Coiba"*, cuenta con un avance del 53 % contra el 91 % programado, presentando atraso en todas las actividades del cronograma, dando como resultado que **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.** no entregará la obra en la fecha establecida en la Adenda #2; adicional, el contratista tiene un saldo de pago anticipado por amortizar, y no ha presentado el plan de inversión del anticipo ni el endoso de la fianza de anticipo; así como que el contratista no ha presentado constancia de que cuenta con financiamiento para esta obra, siendo el avance desde el mes de junio excesivamente lento de ejecución de la obra. Igualmente, el contratista después del 04 de septiembre de 2017 no presentó solicitud de prórroga ante el reclamo de la inspección por falta de personal en la obra y el ritmo lento al que estuvo avanzando los trabajos. Además de la paralización de los trabajos de campo, el contratista a la fecha del informe no había realizado las siguientes actividades administrativas: sometimiento de materiales, suministros y equipo; entrega de curriculum vitae de los profesionales asignados al proyecto que demuestren que cumplen con la cantidad de años de experiencia exigidos en el pliego de cargos, con copia de su diploma y certificado de idoneidad expedido por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura; entrega de los planos de construcción y taller debidamente sellados y firmados por los profesionales responsables; entrega del informe preliminar de inicio de obra para el período 2016-2017; entrega de los informes diarios de control de calidad de pendientes; entrega del organigrama del personal asignado al proyecto, esquema de organización y funciones, detallando cronológicamente la participación del personal en cada área contemplada; entrega formal del flujo de caja en donde reflejara mensualmente el desembolso por actividades realizadas, para ejecutar los pagos parciales por avance de obra; listado con el personal que estaría a cargo de la obra, con sus respectivas funciones; para ese período el contratista continuaba sin presentar el Reporte Trimestral de Seguimiento Ambiental, ni la copia de los contratos de trabajo con las condiciones pactadas con el personal.

En virtud de lo anterior y debido a la cantidad de comunicaciones realizadas entre SOSA ARQUITECTOS URBANISTAS CONSULTORES con el contratista y con la Secretaría



Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), la Junta Directiva de la SENACYT con Resolución de Junta Directiva No.19 de 17 de octubre de 2017 (fojas de 2415 a 2416 del expediente administrativo) dispuso autorizar al Secretario Nacional de la SENACYT a proceder con la resolución administrativa del Contrato de Obra y Suministro No.08-2014, suscrito con **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.**

Con Nota No. I+D-2017-521 de 30 de octubre de 2017, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) le comunicó a **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.** el inicio del proceso de resolución administrativa del Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 por incumplimiento de las cláusulas pactadas en el Contrato; y se le concedió el término de cinco (5) días hábiles para que contestara y presentaran las pruebas que estimara pertinentes.

Así mismo, con Nota No. OAL-2017-133 de 31 de octubre de 2017, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) puso en conocimiento de la Compañía Regional de Seguros la comunicación girada a **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.** referente al inicio del proceso de resolución administrativa del Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 por incumplimiento de las cláusulas pactadas (foja 2420 del expediente administrativo).

CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A., aportó sus descargos con Nota 179P104-34 de 10 de octubre de 2017, alegando entre otros que con Nota 17P104-26 se le contestó a la inspección del proyecto, sobre los inconvenientes presentados en la obra, explicando las causas por las cuales no se encontraba el personal el día que ellos realizaron la inspección; además, que el Ministerio de Ambiente realizó cambios en el Parque Nacional Coiba, nombrando al Dr. ERIC FLORES como el nuevo encargado del Parque a partir del 11 de septiembre de 2017, quien les solicitó por escrito el permiso / autorización de la empresa para poder utilizar las instalaciones del Ministerio de Ambiente en Coiba; que la construcción del proyecto se estuvo realizando pese a los inconvenientes que habían tenido para cobrar las cuentas, ya que como manifestaron en varias reuniones con la entidad contratante y por escrito, no habían podido conseguir ayuda financiera de parte de los bancos a pesar de sus múltiples esfuerzos.

El 13 de noviembre de 2017, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) publicó en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, la Resolución Administrativa No.279 de 13 de noviembre de 2017, por la cual se dispuso resolver administrativamente el Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 de 31 de marzo de 2014, para el *"suministro de materiales, mano de obra, equipo, equipamiento electrónico y electromecánico, transporte y todo lo necesario para la construcción de la fase A de la estación científica en el Parque Nacional Coiba"*; e inhabilitó a la empresa **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.** para realizar contratos con el Estado por el período de un (1) año; en atención a lo normado en los artículos 113, 115 y 116 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

Así las cosas, si bien es cierto que la recurrente en su escrito de apelación apunta una serie de argumentos para justificar la no entrega en tiempo oportuno del objeto contractual solicitado, tenemos que manifestar que en el correspondiente Contrato de

RB
9

Obra y Suministro No.08-2014, así como en sus respectivas Adendas (#1 y #2) se implantó el término de entrega de la obra; y no existe evidencia alguna en el expediente que demuestre que la apelante haya hecho entrega del objeto contractual descrito.

En referencia a lo anterior, el artículo 15 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 48 de 2011, establece que son obligaciones y deberes del contratista, cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones, dentro del término pactado.

“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.

...

4. Actuar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones que puedan presentarse.

...”

Como se contempla en el citado Informe de Avance de 17 de octubre de 2017, elaborado por SOSA ARQUITECTOS URBANISTAS CONSULTORES para la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), existen varios aspectos a destacar entre los cuales se puede mencionar: ausencia de personal desde el 25 de agosto de 2017 debido a visita del Ministro, sin el contratista ofrecer un sustento aceptable para el no ingreso del personal a partir del 04 de septiembre de 2017, comprometiéndose a retomar los trabajos en la semana del 11 de septiembre de 2017; en la gira realizada por la inspección del 12 de septiembre de 2017, se evidenció que el personal a esa fecha no había regresado al proyecto; en gira celebrada el 27 de septiembre de 2017, el contratista continuaba sin reiniciar los trabajos. En lo que respecta a la situación financiera, el contratista mantenía un saldo de anticipo por amortizar de CIENTO SESENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS CATORCE BALBOAS (B/.163,214.00) y a la fecha no había presentado un plan de inversión del anticipo debidamente sustentado; no contaba con una fianza de pago anticipado vigente; debido al poco avance en la obra, a la fecha en que se encontraban y a la fecha de terminación del contrato, la preocupación porque el contratista no terminaría la obra en la fecha prevista, además del riesgo de no poder amortizar el saldo de anticipo antes de la fecha de vencimiento del contrato que es alto, al igual que su impacto en los costos del proyecto.

Debido a los argumentos esbozados por la recurrente en su escrito, referentes a la dificultad que mantuvieron para alojarse en el Parque Nacional Coiba y así continuar con la construcción según el cronograma de trabajo, el Ministerio de Ambiente previa solicitud del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas indicó entre otros, a través de la Nota DM-0633-2018 de 11 de abril de 2018 (fojas de 366 a 368 del expediente jurídico), que el 11 de septiembre de 2017 el nuevo Jefe del Parque Nacional Coiba en reunión sostenida con **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.**, requirió el documento formal donde se le otorgó el espacio físico llamado “la perrera” dentro de las instalaciones administrativas en el área de Gambute, documento que el

RB
21

contratista señaló que no mantenía ya que alegó que la autorización se la habían dado verbalmente. Nótese que fue hasta el 27 de septiembre de 2017 que **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.** dirigió la Nota No.17P104-27 a la Dirección Regional del Ministerio de Ambiente de Veraguas, explicando cómo se dio el permiso para pernoctar en las instalaciones del Parque Nacional Coiba, indicando la fecha en que se inició el uso de las instalaciones y los artículos que tenía la empresa dentro de dichas instalaciones administrativas del Ministerio en el Parque. Cabe resaltar, que el 15 de noviembre de 2017 con Nota No. DRVE-1443-11-2017, la Dirección Regional del Ministerio de Ambiente de Veraguas le manifestó a la empresa contratista sobre el cierre temporal de ingreso de visitantes al Parque Nacional Coiba, a partir del 06 de noviembre de 2017 al 31 de mayo de 2018, por motivos de reparación, restauración, mantenimiento y adecuación de las instalaciones de las infraestructuras utilizadas por el personal técnico y guardaparques del Parque.

Adicionalmente a los incumplimientos enlistados en párrafos anteriores, se observa que no fue hasta el 25 de octubre de 2017 que **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.** con Nota No.17P104-32, solicitó a la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) una adenda de tiempo a la inspección del proyecto para terminar el Contrato de Obra y Suministro No.08-2014.

Frente a lo anterior, la cláusula décimo quinta del precitado Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 es clara al establecer que ninguna prórroga se concederá si el contratista no la solicita por escrito a más tardar diez (10) días después de haber ocurrido la demora en la ejecución de la obra, condicionada a una evaluación exhaustiva en el área por parte del inspector, quien hará las correspondientes recomendaciones a la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT).

DÉCIMA QUINTA: En caso de que la Inspección de la Obra, por parte de la **SENACYT**, considere que la ejecución de la obra objeto de este contrato, no se está desarrollando de acuerdo a las normas establecidas, lo comunicará a **EL CONTRATISTA** para que éste tome las medidas pertinentes. **EL CONTRATISTA** se compromete a acatar las instrucciones que al efecto señale la **SENACYT** para corregir anomalías y normalizar la ejecución del trabajo objeto del contrato. De no cumplir **EL CONTRATISTA** con estas instrucciones en el plazo que le fije la **SENACYT**, se podrá resolver el contrato, haciéndose efectiva la Fianza de Cumplimiento o de Ejecución de Obra.

Mediante la Inspección de la Obra se harán las pruebas indispensables para saber si la Obra ha sido debidamente ejecutada en el tiempo establecido. En caso de alguna controversia entre **EL CONTRATISTA** y el Inspector, por los materiales y/o equipos que se suministren o por la forma en que se esté ejecutando la obra, el Inspector de la Obra tendrá la facultad de rechazar el suministro o suspender la obra y el caso será sometido, dentro de las 24 horas siguientes, a consideración y decisión de **SENACYT**.

Ninguna prórroga se concederá si **EL CONTRATISTA** no la solicita por escrito a más tardar diez (10) días después de haber ocurrido la demora en la ejecución de la Obra. La aceptación de dicha solicitud estará condicionada a una exhaustiva evaluación en el área por parte del inspector, quien hará las correspondientes recomendaciones a **SENACYT**.

Por su parte, el artículo 97 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 48 de 2011, dispone el plazo para la liquidación de los contratos, a través del cual las partes determinan las sumas adeudadas entre sí.

“Artículo 97. Plazo para la liquidación de los contratos. Para efectos de este artículo, se entenderá por liquidación de los contratos el procedimiento a través del cual, una vez terminada la ejecución del contrato, las partes determinan las

Handwritten signature/initials.

sumas adeudadas entre sí.

La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en el pliego de cargos o su equivalente, o dentro del término que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación o la fecha del acuerdo que la disponga.

En los casos en que el contratista no se presente a la liquidación, previa notificación o convocatoria que le haga la entidad contratante, o en que las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos meses siguientes. Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo. En este caso, la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.

Toda liquidación de contrato deberá contar con el refrendo del representante legal de la entidad o del servidor público delegado y del servidor público autorizado por la Contraloría General de la República.”

Con referencia a lo anterior, la liquidación de los contratos no es un evento optativo de las entidades, ya que la Ley lo ordena indistintamente que el contrato se haya ejecutado o no, al grado de involucrar a la Contraloría General de la República, para rubricar el acta en cuestión, a fin de que no queden saldos pendientes de una u otra parte.

De manera semejante, el autor FELIPE PABLO MOJICA CORTES, en su ensayo “*Algunos apuntes sobre la caducidad de los Contratos Estatales en el régimen jurídico colombiano*”, manifiesta lo siguiente:

“La oportunidad de que dispone la Administración para declarar la caducidad a un contratista, está comprendida desde el perfeccionamiento del contrato, pues a partir de allí son exigibles las obligaciones contractuales al contratista, hasta cuando esté vigente la relación contractual, esto es, mientras aún persistan las obligaciones que sean propias del objeto del contrato, así haya vencido el plazo establecido. Más allá del término ya referido, hay una falta de competencia temporal en la que la Administración ha perdido sus facultades excepcionales, pues se entiende que ha sido agotado el objeto del contrato.”

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, el mecanismo para resolver administrativamente el Contrato, previsto en el artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 48 de 2011, tiene por objeto dotar a la administración pública de herramientas eficaces, que le permitan actuar frente a circunstancias que impidan la normal ejecución del contrato dentro del término pactado, como las previstas en dicha norma; dando como resultado que la recurrente, ha incumplido el objeto del Contrato de Obra y Servicios No.08-2014 de 31 de marzo de 2014, suscrito por la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), enmarcándose su conducta en el numeral primero del aludido artículo 113 “*incumplimiento de las cláusulas pactadas*”, facultándose así a la entidad

81

contratante para resolver administrativamente el Contrato de Obra.

Por su parte, el artículo 77 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 48 de 2011 consagra las reglas para modificaciones y adiciones a los contratos en base del interés público, estableciendo entre otros, que las modificaciones que se realicen al contrato principal formarán parte de este, considerándose el contrato original y sus modificaciones como una sola relación contractual, para todos los efectos legales; y que el contratista tiene la obligación de continuar la obra; es decir, no abandonarla mientras se estén realizando los trámites correspondientes a la adenda, sino más bien continuar con su labor en pro de que la obra avance.

En lo tocante al aspecto de la inhabilitación, este Tribunal comparte las apreciaciones que expone la Resolución Administrativa No.279 de 13 de noviembre de 2017, proferida por la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), por la cual se resolvió administrativamente el Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 de 31 de marzo de 2014; e inhabilitó a la empresa **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.** para realizar contratos con el Estado por el período de un (1) año.

Finalmente, y en virtud de las evaluaciones señaladas, esta Colegiatura al no encontrar desvirtuadas las razones que llevaron a la entidad contratante a resolver administrativamente el Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 de 31 de marzo de 2014, procederá a **CONFIRMAR** los efectos de la Resolución Administrativa No.279 de 13 de noviembre de 2017, publicada en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra* el 13 de noviembre de 2017.

En consecuencia y 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: CONFIRMAR los efectos de la Resolución Administrativa No.279 de 13 de noviembre de 2017, proferida por la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), por la cual se resolvió administrativamente el Contrato de Obra y Suministro No.08-2014 de 31 de marzo de 2014, para el *"suministro de materiales, mano de obra, equipo, equipamiento electrónico y electromecánico, transporte y todo lo necesario para la construcción de la fase A de la estación científica en el Parque Nacional Coiba"*; e inhabilitó a la empresa **CONSTRUCCIONES CENTRALES, S.A.** para realizar contratos con el Estado por el período de un (1) año.

SEGUNDO: DEVOLVER a la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), el expediente administrativo contentivo del procedimiento de selección de contratista Licitación por Mejor Valor No.2013-0-06-0-08-LV-002299, integrado por tres (3) tomos, con un total de dos mil cuatrocientos cuarenta y ocho (2,448) folios; según informe radicado a foja 232 del expediente jurídico.

37

RB

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.184-2017, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 15, 18, 19, 77, 97, 113, 115, 116, 117, 120, 129, 133 y 144 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 48 de 2011; artículos 354 al 364 del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006; 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