



REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

INCIDENTE DE DESACATO

EXPEDIENTE No. 192-2018-B

QUERELLA POR DESACATO: RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A).

Solicitud de desacato contra la CAJA DE SEGURO SOCIAL, por incumplimiento de la Resolución No.059-2019-PLENO/TACP de 16 de abril de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), dentro del acto público de selección de contratista No. 2011-1-10-0-02-LV-039656.

Magistrado Ponente: JOSÉ ARANDA RÍOS.

RESOLUCIÓN N°166-2022 de 30 de agosto de 2022 (Decide Solicitud de Desacato)

CONSIDERANDO QUE

“Por la cual se decide a solicitud de desacato contra la Caja de Seguro Social en adelante la CSS, por incumplimiento de la Resolución No. 059-2019-PLENO/TACP de 16 de abril de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), dentro del acto público de selección de contratista No. 2011-1-10-0-02-LV-039656”.

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 48 de 2011, en su artículo 120, crea al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia del recurso de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidas por las entidades en los procedimientos de selección de contratista, así como del recurso de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la inhabilitación del contratista.(el subrayado es nuestro)

De igual forma, el Decreto Ejecutivo 366 de 2006, por el cual se reglamenta el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en su Artículo 359 y subsiguientes, establece las condiciones y requisitos para la presentación del recurso de apelación contra la resolución administrativa de contrato, con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.



I. ANTECEDENTES.

El día doce (12) de julio de 2011, la CAJA DE SEGURO SOCIAL, publicó a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos, para la celebración del acto público, bajo el procedimiento de Licitación por Mejor Valor No.2011-1-10-0-02-LV-039656, referente al “ANTEPROYECTO, DISEÑO, PLANOS FINALES, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA POLICLÍNICA DR. MANUEL DE JESUS ROJAS, AGUADULCE-PROVINCIA DE COCLÉ- REQUISICIÓN No. 2110478 08-17, con precio de referencia de DIECIOCHO MILLONES CON 00/100 (B/. 18,000,000.00); cuya recepción de ofertas, conforme el registro electrónico del acto público en mención fue programado para el día siete (7) de septiembre de 2011, hasta las 10:00 a.m. y la apertura de las propuestas a las 10:31 a.m., de ese mismo día, el cual asistieron varios proponentes de acuerdo con el Acta de Apertura:

Acto de Apertura 2011-1-10-0-02-LV-039656				
Datos del Acto Publico				
Entidad	CAJA DE SEGURO SOCIAL			
Unidad	C			
N°	2011-1-10-0-02-LV-039656			
Descripción	ANTEPROYECTO, DISEÑO, PLANOS FINALES, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA POLICLINICA DR. MANUEL DE JESUS ROJAS, AGUADULCE-PROVINCIA DE COCLÉ- REQUISICIÓN No. 2110478 08-17			
Modalidad de Adjudicación	C/CL-46			
Precio Referencia	18000000.00			
Subsanación(1/No)	No			
Propuestas Recibidas				
Nombre Proponente	Descripción General	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto	
BECSA S.A.	Ver Propuesta	23-09-2011 10:28 a.m.	21,520,801.74	
CONSTRUCCIONES ARRA S.A.	Ver Propuesta	23-09-2011 11:14 a.m.	21,555,000.00	
SOCIEDAD ESPAÑOLA DE MONTAJES INDUSTRIALES S.A.	Ver Propuesta	23-09-2011 11:52 a.m.	18,641,173.68	
Proyectos R. Asociados S.A.	Ver Propuesta	23-09-2011 02:42 p.m.	19,292,322.01	
INICIUMSA S.A. Sucursal Panamá	Ver Propuesta	23-09-2011 01:26 p.m.	17,599,741.53	
RIVA S.A.I.I.C.F.A.	Ver Propuesta	23-09-2011 02:54 p.m.	17,800,000.00	
COCLÉ S.A.	Ver Propuesta	23-09-2011 12:51 p.m.	17,947,795.42	
CONSTRUCCIONES ARRA S.A.	Ver Propuesta	23-09-2011 02:27 p.m.	18,950,000.00	
COMPAÑIA LEVANTADORA DE EDIFICACION Y OBRAS PUBLICAS S.A.	Ver Propuesta	23-09-2011 01:10 p.m.	21,047,000.00	
Obras Emestore Jsc.	Ver Propuesta	23-09-2011 01:17 p.m.	17,395,395.00	
Propuestas Rechazadas				
Proponente	Descripción General	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto	Motivo Rechazo
No existen Propuestas				

Mediante Resolución No. DNCyA-343-2011 le fue adjudicado el acto público No. 2011-1-10-0-02-LV-039656, para el “ANTEPROYECTO, DISEÑO, PLANOS FINALES, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA POLICLÍNICA DR. MANUEL DE JESUS ROJAS, AGUADULCE-PROVINCIA DE COCLÉ- REQUISICIÓN No. 2110478 08-17” a RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A) por el monto de DIECISIETE MILLONES OCHOCIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/. 17,800.00) contrato refrendado por la Contraloría General de la República el día veintinueve (29) de junio de 2012.

El apoderado legal de la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.), manifestó en su escrito lo siguiente:

“ ...

Luego del refrendo de la Adenda No. 4, el día veintiuno (21) de septiembre de 2018, mediante Nota ADEL –DENISA No. 198-2018, el Director General Interino de la Caja de Seguro Social, comunicó la intención de resolución administrativa del contrato, con fundamento en el informe técnico DEP-N-690-18 de 23 de agosto de 2018, emitido por el Departamento de Ejecución de Proyectos de la Dirección Nacional de infraestructura y servicio de apoyo, en consecuencia RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A) presentó la Nota RIVA-OT-CG-18-851 de 8 de octubre de 2018, con sus respectivos descargos.



Posteriormente la CAJA DE SEGURO SOCIAL, mediante Resolución No. DENL-DENISA -265-2018, de 9 de noviembre de 2018, declaró resuelto administrativamente el contrato e inhabilitó a la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A) para participar en actos de selección de contratista o celebrar nuevos contratos con el Estado, por el término de tres (3) años, publicada en el portal "PanamaCompra el día treinta (30) de noviembre de 2018.

El día diez (10) de diciembre de 2018, la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A) presentó ante el Tribunal administrativo de Contrataciones Públicas, recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante Resolución No. 059-2019-Pleno/TACP de 16 de abril de 2019 (Decisión), a través de la cual el Tribunal resolvió REVOCAR lo actuado por la Caja de Seguro Social, a través de la Resolución No. DENL-DENISA-265-2018 de 9 de noviembre de 2018.

Sin embargo, la entidad contratante no acató lo resuelto por el Tribunal, en la Resolución No. 059-2019/TACP de 16 de abril de 2019 (Decisión), a pesar de lo establecido en el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, el cual establece que el plazo para acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas es no mayor de 15 días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso.

Pasado veinticuatro (24) meses de haber sido notificada la Resolución No.059-2019-Pleno /TACP de 16 de abril de 2019 (Decisión) la Caja de Seguro Social no había elaborado ni firmado adenda que permitiese el cumplimiento del objeto contractual y su entrega total.

El 28 de abril de 2021 la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A) presentó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, escrito por desacato en contra del Director General y representante legal de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, por contravenir lo ordenado en la Resolución No.059-2019-Pleno/ TACP de 16 de abril de 2019, manifestando que la entidad contratante a pesar de la resolución proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, liquidó unilateralmente el contrato, antes de su ejecución, que se le impusiera multa a los servidores públicos de la Caja de Seguro Social que no acataron la precitada Resolución No. 059-2019- Pleno/ TACP de 16 de abril de 2019 (Decisión) y que se le permitiera continuar y culminar con el proyecto.

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, a través de Resolución No. 005-2021 Pleno / TACP de 13 de mayo de 2021,



rechazó de plano el desacato y destacó que la Resolución No. 059-2019 Pleno/TACP de 16 de abril de 2019 (Decisión), estaba ejecutoriada y en ella se declaró revocar los efectos de la Resolución No. DENL-DENISA-265-2018 de 9 de noviembre de 2018, mediante la cual se resuelve administrativamente el Contrato No. 2011-1-10-0-02-LV-039656 DENISA-AL-2110478-08-17 que inhabilita por tres (3) años a dicha empresa.

Contrario a lo establecido en el artículo 97 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, el cual establece las etapas y requisitos para la liquidación de los contratos, el 5 de mayo de 2022, la CAJA DE SEGURO SOCIAL, publicó en el Portal "PanamaCompra", el acta de liquidación unilateral del Contrato, en la cual se reconoce la resolución proferida por este Tribunal., que revoca lo actuado por la CAJA DE SEGURO SOCIAL.

No es hasta, catorce (14) meses después, la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A), se opuso al acta de liquidación por mutuo consentimiento, que la CAJA DE SEGURO SOCIAL, publicara en el portal "PanamaCompra".

Aunado a los hechos anteriores, la entidad contratante publicó el 13 de mayo de 2022, en el Portal "PanamaCompra", el acto de selección de contratista No. 2022-1-10-0-08-LV-458986, para "ESTUDIOS, DISEÑOS, PLANOS FINALES, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS PARA LA REACTIVACIÓN, FINALIZACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA NUEVA POLICLINICA DE AGUADULCE, DR. MANUEL DE JESUS ROJAS", cuyo monto de referencia asciende a los trece millones ochocientos cincuenta y cinco mil novecientos setenta y cuatro balboas con 00/100 (B/. 13,855,947.00).

Cuatro (4) días después de la notificación del acta de liquidación unilateral, se publicó el nuevo acto de selección de contratista, violando los derechos de la empresa adjudicataria, toda vez que no permitió que la misma finalizar la obra, aun emitida y ejecutoriada

Concluye manifestando que el servidor público que intervenga en los actos de selección de contratista debe cumplir con los términos establecidos en la Ley 22 de 2006, por lo que reitera que la entidad ha violentado el artículo 164 de esta Ley, puesto que no cumplió con el plazo de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución que resolvió el recurso de apelación.

Al no acatar la Resolución No. 059-2019 Pleno / TACP de 16 de abril de 2019, y realizar todas las gestiones necesarias para que se continuara la obra, se ha lesionado el interés público, pues según el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, es una obligación de la entidad contratante obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público. Cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.

La entidad ha causado a la empresa, a lo largo de la ejecución del

contrato, mayor onerosidad en el cumplimiento de sus obligaciones, y como es visible no ha acordado mecanismos y procedimientos para solucionar rápida y eficazmente, las diferencias que se presentaron, y luego publicar el acta de liquidación unilateral del contrato, aunado a que, pretende realizar el acto de selección de contratista No. 2022-1-10-0-08-LV-458986, para los “ESTUDIOS, DISEÑOS, PLANOS FINALES, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS PARA LA REACTIVACIÓN, FINALIZACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA NUEVA POLICLINICA DE AGUADULCE, DR. MANUEL DE JESUS ROJAS” cuyo objeto es finalizar una obra que la empresa, tuvo siempre la disposición de entregar. “

Luego de recibido el día 30 de junio de 2022, el escrito presentado por el apoderado legal de la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.), que contiene el escrito “*Querella por Desacato*”, el Magistrado Sustanciador mediante Resolución 030-2022 de 01 de julio de 2022 (Admisión), admitió la querella administrativa por desacato.

II. **Informe de conducta de la entidad CSS.**

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante Resolución No. 030-2022/TACP de 1 de julio de 2022 (Admisión), admite la querella administrativa por desacato, por lo cual, presentamos este Informe de Conducta solicitado, el cual remitimos a su despacho para su consideración y en cumplimiento de la Ley.

Todo lo anterior, lo podemos resumir de la siguiente forma:

I. **GENERALES DEL PROYECTO:**

CONTRATO:	2011-1-10-0-02-LV-039056 DENISA-AL-2110478-08-17
CONTRATISTA:	RIVA SOCIEDAD ANONIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A)
OBJETO:	"ANTEPROYECTO, DISEÑO, PLANOS FINALES, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA POLICLÍNICA DR. MANUEL DE JESÚS ROJAS EN AGUADULCE, PROVINCIA DE COCLÉ"
MONTO ORIGINAL:	B/. 17,800,000.00
MONTO FINAL	B/. 21,171,956.49
ORDEN DE PROCEDER	18 de julio de 2012
ENTREGA ORIGINAL DEL PROYECTO	18 de enero de 2014
NUÉVA FECHA DE ENTREGA	30 de marzo de 2019

II. **MODIFICACIONES AL CONTRATO:**

a. **Prórrogas**

Descripción	Tiempo de Ejecución		Fecha de Vencimiento
Contrato Original	18 Meses	755 días calendario	18 de enero de 2014
Adenda No. 1	7 meses y 13 días	225 días calendario	31 de agosto de 2014
Adenda No. 2	4 meses y 15 días	137 días calendario	15 de enero de 2015
Adenda No. 3	40 meses y 15 días	1232 días calendario	30 de mayo de 2018
Adenda No. 4	10 meses	304 días calendario	30 de marzo de 2019
Total	62 meses y 12 días	1897 días	30 de marzo de 2019



b. Suspensiones, Ampliaciones y Relinciación				
Prórroga	Solicitud	Aprobación	Folios	Vencimiento
No.1	Nota RIVA-OT-CG-13-159 de 11 de septiembre de 2013	Informe de Solicitud de Prórroga N° DEP-N-425-2014 a Informe DEP-No. 424-2014 de 17 de marzo de 2014	7,138-7,139, 7,172-7,174	31 de agosto de 2014
No.2	Nota RIVA-OT-CG-14-372 de 22 de julio de 2014, reiterada mediante notas RIVA-OT-CG-14-391 de 25 de agosto de 2014 y RIVA-OT-CG-14-392 de 28 de agosto de 2014	Informe DEP-N-1632-2014 de 30 de septiembre de 2014	7,263-7,264, 7,291-7,292	15 de enero de 2015
No.3	Nota RIVA-OT-CG-14-447 de 19 de diciembre de 2014; Nota RIVA-OT-CG-17-784 de 12 de diciembre de 2014; Nota RIVA-OT-CG-18-688 de 19 de febrero de 2016.	Informe de solicitud de Prórroga No. DEP-N-270-15 de 12 de marzo de 2015.	9,968-9,973	30 de mayo de 2018
No.4	Nota RIVA-AD-18-04	Informe Administrativo y Técnico No. 323-18 de 07 de mayo de 2018.	10,172-10,173	30 de marzo de 2019

Pág. 5

c. Adiciones

Adición No.	Fecha	Valor
Informe Administrativo y Técnico No.1167-16	06 de marzo de 2018	B/.3,371,956.49

d. Información Financiera

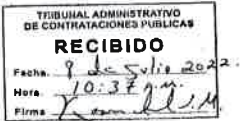
Valor Inicial	B/.17,800,000.00
Valor final	B/.21,171,956.49
Valor Ejecutado	B/.13,488,747.17
Total pagado por la Entidad	B/.13,488,747.17
Saldo a favor del Contratista *	B/.1,394,704.95
Valor sin ejecutar	B/.7,663,209.17
Cuenta Financiera	B/.00.00
Saldo a favor de la Caja**	B/. 380,197.78

Aportamos:
Nota No.DENISA-263-2021 con fecha 8 de marzo de 2021 - CSS
Nota RIVA-OT-CG-21-910, con fecha 15 de marzo de 2021 - RIVA

LICDO. EWALDO PITTI
Sub-Director Nacional de Compras

RPV

Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas
El Presente Documento ha Sido Proceso y Expedido
Expedido CASA DE SEÑOR S. de C.A.
Firma _____
Firma _____



III. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL.
a) Cronología del acto:

Como ha quedado establecido previamente, el objeto del caso en estudio recae en el escrito denominado “QUERELLA POR DESACATO” presentado por el apoderado especial de la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.), contra la entidad contratista [CSS], por cuanto que, no cumplió la orden emanada en la Resolución N°059-2019 Pleno / TACP de 16 de abril de 2019 (Decisión), proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, que resolvió el recurso de apelación de acuerdo al plazo que demanda el artículo 164 de la ley 22 de 2006, ordenada por la ley 153 de 2020; resolución de decisión que en su dispositivo primereo dispuso revocar en todas sus partes la Resolución N° DENL-DENISA-265-



2018 de 9 de noviembre de 2018, por el cual la CSS, resolvió administrativamente el Contrato 2011-1-10-0-02-LV-039656 DENISA-AL-2110478-08-17 y se inhabilita por tres (3) años, suscrito entre la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.) y la Caja de Seguro Social, para terminar los trabajos relacionados al ANTEPROYECTO, DISEÑO, PLANOS FINALES, ESPECIFICACIONES TECNICAS Y CONSTRUCCION DE LA NUEVA POLICLINICA DR. MANUEL DE JESUS ROJAS, AGUADULCE-PROVINCIA DE COCLE - REQUISICION No.2110478-08-17, por un monto de veintiún millones ciento setenta y un mil novecientos cincuenta y seis balboas con 49/100 (B/ 21,171,956.49).

Al verificar el registro histórico del acto público N° 2011-1-10-0-02-LV-039656 en análisis, se evidencia la publicación de la Resolución N°059-2019 Pleno / TACP de 16 de abril de 2019 (Decisión), que resolvió el recurso de apelación presentado por la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.), contra la resolución administrativa de contrato proferida en su momento por la Caja de Seguro Social. Al respecto, la empresa hasta ese momento contratista presentó casi dos años después de publicada la Resolución que decidió el recurso de apelación, (escrito publicado en el sistema electrónico el día 28 de abril de 2021), por conducto de la firma forense BC&D Abogados, escrito denominado "Querella por Desacato"; escrito este que fue rechazado de plano por improcedente mediante Resolución N° 005-2021-TACP de 13 de mayo de 2021. Es importante destacar lo medular de la Resolución 005-2021-TACP de 13 de mayo de 2021:

Aunado a lo anterior cabe señalar que, la figura del desacato como señala el autor panameño Doctor Jorge Fábrega Ponce en su obra titulada Diccionario de Derecho Procesal Civil, que es el "acto dirigido a garantizar el acatamiento respeto a la autoridad del juez cuando se incumplen injustificadamente sus órdenes a efecto de que cumplan, o según algunas leyes, cuando se le ofende o falta al respeto"⁴. Es importante resaltar al respecto, que el desacato supone la existencia de pruebas concretas de incumplimiento o renuencia a acatar lo decidido por este Tribunal en sede administrativa. No puede configurarse el desacato sin la presencia de pruebas fidedignas que acrediten el presupuesto meritado, ni tampoco se da tal desacato cuando el cumplimiento de la decisión de fondo de esta Colegiatura depende de comportamientos que debe desplegar exclusivamente el solicitante y no el servidor público censurado.

Vale destacar que según los artículos 1932 y siguientes del Código Judicial, la petición de desacato es una solicitud encaminada a lograr que el Tribunal de la causa sancione a quienes injustificadamente incumplen una decisión suya y especialmente a obligar a quien incumpla dicha decisión a adoptar las medidas necesarias para la pronta ejecución de la misma. Por lo tanto, lo que se busca a través de una solicitud de desacato es sancionar la conducta del individuo que no ejecuta una decisión o una orden del Tribunal. En suma, el desacato es un mecanismo que ha sido concebido con el fin primario de vencer la actitud contumaz o desafiante de quien está obligado a cumplir determinado pronunciamiento del Tribunal, evitando que el obligado debilite, con su conducta, la firmeza de la declaración y condena proferida. Por tanto, el desacato constituye la desobediencia reiterada de cumplir con un mandato.

Por lo tanto, acreditado los elementos anteriormente referidos, esta colegiatura debe señalar que resulta necesario indicar que encontrándose en la etapa de ejecución de la resolución de decisión de este Tribunal la aplicación de la figura del desacato no es

² RODRÍGUEZ, Gustavo Humberto, "Derecho Administrativo", Teoría General, Tomo II, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1982, págs. 243 y 260

³ Cfr. Fallo de 26 de abril de 1999 de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, bajo ponencia del Ex-Magistrado

Edgardo Molino Moja.

⁴ FÁBREGA PONCE, Jorge, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Editorial Plaza & Janés, Colombia, 2004, página 373

b) Aspectos doctrinales y de Ley.

Al respecto, se fundamentó las razones debidamente motivadas mediante la cual se rechazó por improcedente la "Querella por Desacato". Ahora bien, somos del criterio que, antes de decidir el caso en estudio, este Tribunal se pronunciará en relación a algunos puntos que fueron abordados en el escrito "Querella de Desacato", recibido el día 30 de junio de 2022, no sin antes mencionar que, este Tribunal decidió sobre el primer escrito de desacato publicado el día 28 de abril de

Es importante destacar que, la empresa RIVA, S.A., hace alusión a la Resolución N° 059-2019-Pleno/TACP de 16 de abril de 2019 (Decisión), en su parte medular; destacando a su vez que, en su momento se presentó querrela de desacato toda vez que, la entidad licitante incumplió con la decisión proferida por el Tribunal. Como

en todas las resoluciones emitidas por este Tribunal, nos remitiremos a la parte medular de la resolución antes aludida.

Resolución 059-2019-Pleno/TACP de 16 de abril de 2019:



Expediente No. 192-2018
Resolución No. 059-Pleno/TACP de 16 de abril de 2019 (Decisión)
Página | 7



CINCUENTA Y SEIS BALBOAS CON 49/100; sin embargo dicha confección y aprobación de esta adenda y de las posteriores a todas luces contaban con ~~ochos~~ días de arrastre, mismos que influyen para que se solicitara la confección y aprobación de la Adenda No. 4, la cual extendió el plazo de la obra del 30 de mayo de 2018 hasta el 30 de marzo de 2019; misma que encuentra de igual manera su fundamento cardinal en la mora administrativa, o sea, en la falta y tiempo en los tramites de perfeccionamiento de las adendas, sumado al hecho notorio de la huelga nacional de los trabajadores del SUNTRACS; lo cual asciende a un total de (302 días calendarios); dando como resultado que está adenda fuera refrendada el 9 de agosto de 2018, casi dos meses y medio después de la fecha inicial de la prorroga dada a la contratista.

Así las cosas, se puede intuir que la entidad contratante no tomo en cuenta, los el arrastre de los días calendarios previamente señalados por la mora en distintos trámites al igual que el grado de avance de la obra física de 72%, establecido según la Nota DENISA-DGP-094-2015 del día 8 de junio de 2015, firmada por la Directora Ejecutiva Nacional de DENISA (f. 10043 del expediente administrativo); antes de proceder con la resolución administrativa del Contrato; expresamos esto, puesto que a casi un mes y medio después de refrendada esta última adenda por la Contraloría General de la República, la entidad contratante (CAJA DE SEGURO SOCIAL) el día 21 de septiembre de 2018, emite la nota ADEL-DENISA No. 198-2018 (publicada en el portal "PanamaCompra" el día 2 de octubre de 2018), por medio de la cual se comunica a la empresa contratista la intención de resolver administrativamente el contrato, basada únicamente en el informe técnico DEP-N-690-18 de 23 de agosto de 2018 del Departamento de Ejecución de Proyectos de la Dirección Nacional de Infraestructura y Servicio de Apoyo, que consta a fojas 10,255 a la 10, 256 del expediente administrativo. Aunado a los hechos *in comento* encontramos que esta última adenda estableció un nuevo plazo de entrega de la obra contratada (arriba señalada), el cual, al momento de la notificación de la resolución apelada, no había vencido.

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR lo actuado por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (CSS), a través de la Resolución No. DENL-DENISA-265-2018 de 9 de noviembre de 2018, mediante la cual se resuelve administrativamente el Contrato No. 2011-1-10-02-LV-039656 DENISA-AL-2110478-08-17 y se inhabilita por tres (3) años, suscrito con la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.), para el "Anteproyecto, Diseño, Planos Finales, Especificaciones Técnicas y Construcción de la Nueva Policlínica Dr. Manuel de Jesús Rojas, Aguadulce-Provincia de Coclé-Requisición No. 2110478-08-17", por un monto total de VEINTIÚN MILLONES CIENTO SETENTA Y UN MIL NOVECIENTOS NOVENTA CINCUENTA Y SEIS BALBOAS con 49/100 (US \$. 21.171,956.49).

21

Expediente No. 192-2018
Resolución No. 059-Pleno/TACP de 16 de abril de 2019 (Decisión)
Página | 25

SEGUNDO: DEVOLVER el Expediente Administrativo del Acto Público No. No. 2011-1-10-02-LV-039656, contentivo de treinta y ocho (38) tomos, conformado por diez mil trescientos sesenta y dos (10,362) folios útiles, a la CAJA DE SEGURO SOCIAL (CSS).

TERCERO: NOTIFICAR a las partes, 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.

La figura de la queja administrativa y desacato no se encuentra regulado en la norma especial de contrataciones públicas, por ende, en base al artículo 3 (4) de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, modificada recientemente mediante la Ley 153 de 2020, a fin de llenar el vacío existente en el caso en particular, y en defensa del debido proceso administrativo y sobre la base de la Ley 38 de 2000, admitió la querrella de desacato presentado el día 30 de junio de 2022; sin embargo, el Tribunal de la causa, debe manifestar que, no existen elementos factibles como para desviar la decisión de la entidad contratante, toda vez que, las pretensiones de esta última querrella fueron evacuadas y por ende rechazadas de



plano por improcedente mediante Resolución N° 005-2021-TACP de 13 de mayo de 2021, al ser casi idénticas la pretensiones.

El activador manifestó que, la entidad contratante no acató la decisión del Tribunal (Resolución No. 059-2019-Pleno/TACP de 16 de abril de 2019 (Decisión), lo que ocasionó una lesión al interés público, al no gestionarse los mecanismos legales para continuar la obra. También manifestó el querellante que, la entidad ha causado a lo largo de la ejecución del contrato, mayor onerosidad en el cumplimiento de sus obligaciones, y que como consta en el expediente electrónico, no se acordó mecanismos y procedimientos para solucionar rápida y eficazmente, las diferencias que se presentaron, lo que resultó la gestión de manera unilateral de la liquidación de contrato.

El Tribunal tomando en consideración, las garantías “debido proceso legal”, que consiste inter alia en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable de acuerdo a su competencia, se pronunció y por ende decidió la querella de desacato interpuesta por la empresa RIVA, S.A., el día 28 de junio de 2021, cuya pretensiones son similares a la nueva querella de desacato, recibida el día 30 de junio de 2022, SIC: *“Que de conformidad con el artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, imponga multa a los servidores públicos de la caja de Seguro Social, que NO ACATARON la Resolución No. 059-2019-Pleno/TACP de 16 de abril de 2019 (Decisión).*

Al decidirse la cuestión (desacato), mediante Resolución N° 005-2021-TACP de 13 de mayo de 2021, la cual se encuentra en firme, produce los efectos procesales en el que se dicta, poniéndole fin a la causa planteada en una nueva demanda. El artículo 1028 del Código Judicial, norma supletoria de la Ley 22 de 2006, establece la figura de “Cosa Juzgada”, así:

“La sentencia ejecutoriada que en proceso contencioso decide la pretensión tiene fuerza de cosa juzgada en toro proceso cuando entre la nueva demanda y la anteriormente fallada hubiere:

1. Identidad jurídica de las partes;
2. Identidad de la cosa u objeto; y
3. Identidad de la causa o razón de pedir.

”

- c) Fundamento legal y doctrinal que respalda la Falta de Competencia del Tribunal para decidir el asunto planteado por el Incidentista por contemplarse en el expediente electrónico la Liquidación Contractual.

Ahora bien, este Tribunal sin entrar más allá, pasará a pronunciarse en cuanto a la figura de la liquidación de contrato contemplada en el artículo 97 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011; no sin antes señalar que este despliegue de análisis no incidirá en la decisión que se prestará a tomar este Tribunal. El artículo 97 de la excerta legal, establecía lo siguiente:

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 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 a 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.

Este artículo será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.

A pesar de lo decidido por la entidad licitante (liquidación unilateral de contrato), la norma en contrataciones públicas recientemente ordenada por la Ley 153 de 2020, dispone así:

Art. 106. Vigencia y liquidación de los contratos. Los contratos se entenderán vigentes hasta su liquidación, aunque haya expirado el plazo o término de ejecución pactado.

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 sumas adeudadas entre sí.

La liquidación de los contratos será obligatoria y se hará de mutuo acuerdo dentro del plazo fijado en el pliego de cargos o términos de referencia, o dentro del plazo que acuerden las partes para tal efecto. De no existir tal plazo, la liquidación se realizará dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación o a 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 el contrato en forma unilateral, mediante resolución motivada, 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 la firma del representante legal de la entidad o del servidor público delegado y del servidor público autorizado por la Contraloría General de la República.

La liquidación de los contratos estatales se define como aquella actuación posterior a la terminación normal o anormal del contrato¹, o aquella etapa del contrato que sigue a su terminación, mediante la cual lo que se busca es determinar si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo o en favor de cada una de las partes, para de ésta forma realizar un balance final o un corte definitivo de las cuentas derivadas de la relación negocial, definiéndose en últimas quién le debe a quién y cuanto, bien por las partes de común acuerdo, por la administración unilateralmente

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 4 de junio de 2008, Exp. 16.293.



o en su caso por el juez, es decir para “dar así finiquito y paz y salvo a la relación comercial”.²

La liquidación bilateral del contrato podemos mencionar que, es el negocio jurídico mediante el cual las partes de común acuerdo definen las prestaciones, derechos y obligaciones que aún subsisten a su favor o a su cargo y a partir de allí realizan un balance final de cuentas para de esta forma extinguir de manera definitiva todas las relaciones jurídicas que surgieron del contrato estatal precedentemente celebrado.

En otras palabras, la liquidación bilateral es un negocio jurídico mediante el cual se da por terminado otro negocio jurídico estatal precedentemente celebrado que es el contrato estatal que se liquida.

Se podría definir ese acto de liquidación bilateral como el acuerdo que celebran las partes de un contrato estatal para determinar los derechos y obligaciones que aún subsisten a favor y a cargo de cada una de las partes contratantes, todo con la finalidad de extinguir de manera definitiva todas las relaciones jurídicas que surgieron como consecuencia del contrato estatal precedentemente celebrado.

Siendo ésta la descripción ontológica de ese acto, no se remite a dudas que la liquidación bilateral de un contrato estatal es un negocio jurídico de la estirpe de los contratos pues en ella se presentan los rasgos distintivos de esta especie comercial a saber: a) El acuerdo entre dos partes; y b) La finalidad, en este caso, de extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial o, lo que es lo mismo, de contenido económico.

En efecto, a las voces del artículo 864 del Código de Comercio “el contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial...”, de donde se desprende que los contratos no sólo pueden crear relaciones jurídicas sino que también pueden estar destinados a regularlas o a extinguirlas, cosa ésta última que es la que precisamente ocurre en los actos de liquidación bilateral de los contratos estatales.

Con otras palabras, al término de la vida de un contrato estatal puede presentarse otro contrato, como lo es el negocio jurídico de liquidación, si las partes que inicialmente contrataron se avienen luego a determinar los derechos y obligaciones que aún subsisten a favor y a cargo de cada una de ellas, con la finalidad de extinguir de manera definitiva todas esas relaciones jurídicas que surgieron como consecuencia del contrato estatal que precedentemente celebraron.

Y no se olvide que la discusión decimonónica sobre la diferencia entre contrato y convención (según la cual aquel creaba obligaciones y ésta las extinguía) quedó enterrada en el ordenamiento jurídico colombiano desde que se acogió la elaboración conceptual que elaboró BELLO sobre el contrato el señalar que “contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer una cosa...”³, dando a entender que contrato y convención son la misma cosa.

Luego, en síntesis, el acto de liquidación bilateral de un contrato es a su vez un contrato pues mediante él se persigue extinguir definitivamente las relaciones jurídicas de contenido económico que aún pudieran subsistir a la terminación de la relación contractual precedentemente celebrada”⁴.

Sobre la liquidación de contrato, nuestra máxima autoridad de justicia (Sala Tercera), se refirió mediante sentencia así:

La liquidación del contrato es parte de la fase poscontractual. Pues sería un contrasentido liquidar un contrato vigente. La disposición antes citada es clara al indicar que la liquidación del contrato se debe hacer luego de la terminación del contrato.

² Ibídem.

³ Artículo 1495 del Código Civil colombiano (Original del fallo que se cita).

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 18 de julio de 2012, Exp. 22.221



El artículo 101 citado, dispone la liquidación del contrato, se dará siempre que el contratista haya cumplido total o parcialmente. Por ende, si por alguna razón el contratista suministrador, no puede cumplir con la entrega de los bienes en el tiempo pactado, entonces no hay nada que liquidar.⁵

Debe haber una disposición y agotamiento de las partes para un arreglo para la consecución de la liquidación contractual; sin obviar que, es una fase postcontractual, sin dejar la posibilidad de liquidar un contrato que se encuentre vigente y más aún cuando lleva un porcentaje de avance satisfactorio.

En ese mismo contexto, al escrutar el registro electrónico del acto público 2011-1-10-0-02-LV-039656, a parte de la Resolución N° 005-2021-TACP de 13 de mayo de 2021, que rechazó por improcedente el Incidente por Desacato, este Tribunal no puede entrar a valorar más allá de lo solicitado, en virtud de que, la entidad contratante (CSS), publicó la liquidación de contrato de manera unilateral sin que esto conlleve una nueva variación de la decisión adoptada por dicha entidad, dado que es una decisión que se realiza en la fase postcontractual, lo que se traduce en una pérdida de competencia por parte del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, para valorar las condiciones presentadas por el incidentista; empero, la competencia administrativa tiene su fuente en la Constitución y en la ley, es la aptitud legal expresa que tiene un órgano especial para proceder, en virtud del lugar (o territorio), la materia, el grado, la cuantía y/o el tiempo. En ese mismo contexto, debemos entender que la competencia, entonces, es el conjunto de facultades de los órganos y entes que componen el Estado, las mismas que son precisadas por el ordenamiento jurídico. Es importante destacar el fallo de la Sala Tercera¹ que nos ilustra al respecto, la cual hace referencia a la obra Tratado de Derecho Administrativo Tomo II - Acto Administrativo, del Doctor Orlando Santofimio:

“ ...

La competencia del servidor público, concebida como el conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la Ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público, según lo define el numeral 21 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, es de tal importancia, que de acuerdo al artículo 52 de la referida Ley, se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, cuando entra otras razones, esté dictado por autoridades incompetentes. Por ello, el Doctor JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, catedrático de Derecho Administrativo y miembro del Consejo de Estado de la República de Colombia (equivalente a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá), ha señalado a propósito de ello: “La competencia para proferir y ejecutar los actos administrativos constituye un importante sinónimo del concepto jurídico de capacidad, en cuanto aptitud atribuida por la Constitución, la ley o el reglamento a entes públicos o a los particulares para que manifiesten válidamente la voluntad estatal por vía administrativa. Se reconoce doctrinalmente que la capacidad, en tratándose de la teoría del acto administrativo, se traduce en términos de competencia. En ese sentido, será capaz la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, estando en consecuencia, viciado de nulidad el acto proferido por aquellos sujetos que no tenga competencia legalmente atribuida, es decir, que carezcan de capacidad jurídica para la expedición de un acto administrativo. Por lo tanto, es capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente para la elaboración de una decisión administrativa o el ejercicio de una función. La competencia administrativa se mide por la cantidad de poder o funciones depositados en un órgano o en un particular y que lo habilita para elaborar y expedir un acto administrativo; no es, por lo tanto, absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al servidor público o al particular su ejercicio y garantice al administrado la seguridad jurídica necesaria frente al ejercicio de los poderes públicos... La

⁵ Sala Tercera, Sentencia de 18 de noviembre de 2019, Exp-669-17.



competencia se torna, en este sentido, en un importante presupuesto para la validez del acto administrativo, en la medida que permite a quien ejerce las funciones administrativas actuar dentro de los linderos del principio de legalidad." (SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo - Tomo II - Acto Administrativo, 4ta. Ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003).

...

Luego de exponer cada uno de los factores legales, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mantiene de manera clara sus funciones y atribuciones establecidas por la norma de contrataciones públicas, ordenada por la Ley 48 de 2011, dejando sin posibilidades y bondades al alcance diametral de la esfera de la liquidación contractual; veamos las facultades que ostenta el Tribunal así:

Capítulo XVII

Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas

Artículo 120. Creación. Se crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, que tendrá jurisdicción en todo el territorio de la República. Este Tribunal tendrá competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de:

1. El recurso de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas emitidos por las entidades, en los procedimientos de selección de contratista.
2. El recurso de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la inhabilitación del contratista.
3. Las acciones de reclamo no resueltas por la Dirección General de Contrataciones Públicas, dentro del término de cinco días hábiles que esta tiene para resolver.

70

En el ejercicio de sus funciones, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas estará facultado para decretar medidas cautelares y precautorias, y pronunciarse sobre la viabilidad de la utilización de métodos alternos de solución de conflictos, como la mediación y conciliación, que soliciten las partes, de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos.

Dicho lo anterior, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, sobre todas las condiciones establecidas en la parte motiva de la presente Resolución, no tiene competencia privativa de pronunciarse en torno a la liquidación de contrato la cual se encuentra debidamente perfeccionada, con la aprobación de la Contraloría, aunado a los demás hechos señalados en la parte motiva de la presente resolución.

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

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR POR IMPROCEDENTE, la solicitud de desacato presentada por el Licenciado José Orlando Cesar, en calidad de apoderado especial de la empresa RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A), en contra de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, por incumplimiento de la Resolución No.059-2019-PLENO/TACP de 16 de abril de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), dentro del acto público de selección de contratista No. 2011-1-10-0-02-LV-039656.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamaCompra.

TERCERO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.192-2018-B, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020; Ley 38 de 31 de julio de 2000, Código Judicial.

Notifíquese y Cúmplase,



JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado



LUIS MARISCAL
Magistrado



MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado



MANUEL BECKFORD.
Secretario General

¹ Sala Tercera, Sentencia de 14 de abril de 2016, Exp-550-12

