



REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 169-2018

RECORRENTE: EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.

ACTO RECURRIDO: Resolución N° DV-06-2018 de 01 de noviembre de 2018, que resuelve administrativamente el Contrato de servicio No. CC-16-CAF-2017, emitida por el Ministerio de Ambiente en el Vivero de Alto Guarumo (Veraguas).

Magistrado Ponente: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No. 058 -2019Pleno/TACP del 16 de abril de 2019 (Decisión).

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la empresa **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.**, en contra de la Resolución N° DV-06-2018 de 01 de noviembre de 2018, proferida por el **MINISTERIO DE AMBIENTE**.

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, recientemente reformada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, que regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 120 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Apelación contra la Resolución Administrativa de un contrato y los efectos de la Inhabilitación del contratista.

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

I. ANTECEDENTES:

El Estado, debidamente representado para este acto por el MINISTERIO DE AMBIENTE, llevó a cabo el procedimiento de selección de contratista No. 2017-1-08-0-069-LP-0023884, correspondiente al acto público para la **"CONFECCIÓN DE PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE UN DEPÓSITO CON OFICINA Y SERVICIOS SANITARIOS COMPLETO PARA EL PROYECTO PROCUENCAS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, EN EL VIVERO DE ALTO GUARUMO (VERAGUAS)"** el cual se adjudicó a la empresa **"EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A"**.



Por lo que, el **MINISTERIO DE AMBIENTE**, debidamente representado por sus autoridades correspondientes, suscribió el contrato de servicio No. **CC-16-CAF-2017** para la **“CONFECCIÓN DE PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE UN DEPÓSITO CON OFICINA Y SERVICIOS SANITARIOS COMPLETO PARA EL PROYECTO PROCUENCAS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, EN EL VIVERO DE ALTO GUARUMO (VERAGUAS)”** a favor de la empresa **“EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A”.**, por un monto de **“CUARENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/. 49,900.00)”**.

II. DESCRIPCIÓN DEL ACTO APELADO:

Que el **MINISTERIO DE AMBIENTE**, a través de la Resolución No. DV-06-2018 de 1 de noviembre de 2018, declara resolver administrativamente el contrato de servicio No. CC-16-CAF-2017, por el monto total de **CUARENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/. 49,900.00)**, para la **“CONFECCIÓN DE PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE UN DEPÓSITO CON OFICINA Y SERVICIOS SANITARIOS COMPLETO PARA EL PROYECTO PROCUENCAS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, EN EL VIVERO DE ALTO GUARUMO (VERAGUAS)”** a favor de la empresa **“EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A”.**, la cual aparece publicada en el portal electrónico “PanamaCompra”, a fecha 01 de noviembre de 2018 (visible de foja 006 del expediente del Tribunal).

III. ANUNCIO Y PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Que la defensa de la empresa **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.**, adjuntó al libelo de su recurso, el escrito de anuncio del recurso de apelación en contra de la Resolución No. DV-06-2018 de 1 de noviembre de 2018, que declara resolver administrativamente el Contrato de Servicio No. CC-16-CAF-2017 de 28 de diciembre de 2017, por el monto total de **“CUARENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/. 49,900.00)”**, para la **“CONFECCIÓN DE PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE UN DEPÓSITO CON OFICINA Y SERVICIOS SANITARIOS COMPLETO PARA EL PROYECTO PROCUENCAS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, EN EL VIVERO DE ALTO GUARUMO (VERAGUAS)”** presentado ante el **MINISTERIO DE AMBIENTE** el día 12 de noviembre de 2018, según el sello de recibido. (visible a infolio 031 del expediente del Tribunal).

Siendo éste debidamente recibido de conformidad al artículo 116 (129), ordinal 4 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, el término oportuno para la interposición y sustentación del Recurso de Apelación, es de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.

27



IV. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA:

El licenciado **VICENTE ARCHIBOLD BLAKE**, apoderado judicial de la empresa **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.**, a lo largo de su escrito de sustentación de apelación, señaló las causas por las cuales no está de acuerdo con la decisión arribada por la entidad licitante en cuanto a la Resolución No. DV-06-2018 de 1 de noviembre de 2018, por la cual se **RESUELVE ADMINISTRATIVAMENTE** el Contrato de Servicio No. **CC-16-CAF-2017** de 28 de diciembre de 2017, celebrado por la empresa **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.**, entre las razones descritas se encuentran las siguientes:

1. Que el Vice Ministro del Ministerio de Ambiente, no se encontraba facultado para firmar la Nota que da inicio al procedimiento de resolución administrativa de contrato.
2. Que el plazo de treinta (30) días otorgado en el contrato para obtener el permiso de construcción era muy corto, tomando en cuenta que la entidad contratante carecía de la facultad de uso y disfrute del terreno, lo cual impactó el cronograma de ejecución y el cumplimiento de las fases del contrato.
3. Que la entidad concedió una prórroga respecto la obtención de los permisos requeridos para realizar la obra, y los planos a partir de la orden de proceder, por un período de noventa (90) días.
4. Que tanto el permiso de construcción como el permiso de los bomberos se vieron retrasados por causas imputables a la entidad.
5. Que es falso lo manifestado en la inspección al contratista donde se manifestó que sólo tenía un avance de 50% de la obra cuando en realidad cuenta con un 92.39% de avance en la obra.

El apelante aportó las siguientes pruebas documentales:

1. Notificación al ministerio de ambiente que se procederá a apelar la Resolución No. DV-06-2018 de 1 de noviembre de 2018.
2. Nota 201820-02 de 25 de octubre de 2018 que fue recibido en las oficinas del Ministerio de Ambiente ese mismo día.
3. Copia de la Nota suscrita por el Viceministro del Ministerio de Ambiente que da inicio al proceso de resolución.
4. Permiso de construcción otorgado el 24 de abril del mismo año.
5. Permiso de bomberos estampado en plano fechado el 13 de agosto de 2018.
6. Informe de avance de obra del arquitecto Víctor Araúz.
7. Resolución No. DV-06-2018 del 1 de noviembre de 2018.
8. Copia autenticada de Registro Público y de la escritura que otorga poder a la señora Osorio Tenorio.
9. Copia de las notas en que se solicitaron las adendas.
10. Copia de la nota de trámite de legalización del terreno emitida por el Ministerio de Ambiente.
11. Copia del documento de identidad de la apoderada.
12. Copia del documento de identidad o idoneidad del residente de la obra.

21



PRUEBA DE OFICIO: Solicitó al tribunal citar al arquitecto Víctor Araúz para que reconozca firma y contenido del informe sobre avance de obra.

PERITAJE: solicitó al Tribunal requerir a la Universidad Tecnológica designación de perito a efecto de determinar el avance real de la obra.

V. FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN APELADA:

El **MINISTERIO DE AMBIENTE**, mediante Resolución No. DV-06-2018 resolvió administrativamente el contrato de servicio No. CC-16-CAF-2017 de 28 de diciembre de 2017, consistente en la confección de planos y construcción de un depósito con oficina y servicios sanitarios completos, para el proyecto procuencas del ministerio de ambiente en el vivero de Alto Guarumo (Veraguas), por un monto total de Cuarenta y Nueve mil novecientos Balboas con 00/100 (B/.49,900.00), y sanciona con tres meses de inhabilitación para participar en ningún acto de selección de contratista ni celebrar contratos con el Estado mientras dure la inhabilitación.

Lo anterior en base a que habiendo concedido la entidad cuatro (4) adendas de las cuales tres fueron para extensión de la vigencia del contrato siendo la última modificación, la de la adenda No.4 que estableció el período de ejecución del contrato de modo que se extendió a doscientos veinticinco (225) días calendarios, los cuales se cumplieron el 5 de septiembre de 2018 y sesenta (60) días calendarios adicionales, para la vigencia del contrato para su cierre administrativo, mismo que se debió cumplir el 6 de noviembre de 2018, aunado a los informes de inspección técnica específicamente el del 17 de septiembre de 2018 a través del cual se certificó un avance de 30% de la obra construida.

Por lo tanto, tomando en cuenta que la entrega de la obra debió darse a los 225 días calendarios contados a partir de la entrega de la orden de proceder, es decir, al 5 de septiembre de 2018, y que, a la fecha del informe en el párrafo previamente descrito, correspondiente al 17 de septiembre de 2018, solo había alcanzado un avance de 30%, la entidad, considero que el contratista incurrió en incumplimiento de contrato.

Máxime que la entidad realizó una nueva inspección a la obra, en donde el informe de inspección del 24 de octubre de 2018, arrojó que se había alcanzado un **50% de avance**.

Culmina la entidad contratante manifestando que mediante Resolución No. DM-0598-2016 de 20 de octubre de 2016 se delega en el Viceministro de Ambiente, la facultad de firmar resoluciones que declaren resueltos administrativamente contratos hasta los B/. 200,000.00.

91



De ahí que por las razones expuestas y en base a lo establecido en el artículo 116 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, se hace necesario finalizar formalmente la relación contractual con el contratista.

VI. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

De conformidad con lo establecido en los artículos 120 (136) y 131 (149) de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente reformado mediante el Texto Único ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, esta colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso.

Ante la exposición de los diversos motivos planteados por ambas partes corresponde a este Tribunal emitir un criterio cónsono a los principios procesales, a nuestra normativa jurídica y respaldado por las pruebas obrantes tanto en el expediente jurídico como en el administrativo.

Por consiguiente, al observar que no existe ningún vicio o pretermisión que impida el conocimiento del fondo del recurso de apelación, este Tribunal procede a realizar el análisis de las diversas etapas que llevaron a la entidad de decisión resolver administrativamente el Contrato de Servicios No. CC-16-CAF-2017 de 28 de diciembre de 2017, con la finalidad de emitir un pronunciamiento cónsono y en derecho respecto a lo que aquí corresponde, y a ello nos avocamos.

Dentro de la etapa de ejecución del contrato, si bien, notamos una extensión con relación al tiempo inicialmente concedido, en cuanto al tema de la formalización de los planos, y a los permisos tanto de construcción como de los Bomberos, no es menos cierto, que la entidad profirió cuatro (4) adendas, tres de las cuales, extendían la vigencia del contrato, consideramos prudente evaluar el avance de la obra, dentro de los diversos períodos concedidos por parte de la entidad.

En este punto, el apelante dentro del escrito de apelación solicitó al Tribunal la práctica de una prueba de oficio, concerniente a una diligencia de reconocimiento y firma por parte del arquitecto Víctor Araúz, con relación al informe sobre el avance de la obra suscrito por dicho arquitecto, así como la práctica de una diligencia pericial con la finalidad de determinar el avance real de la obra, así como una diligencia de inspección ocular.

Por lo que, en atención a lo establecido en el artículo 361 (218) y 362 (219) del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, recientemente derogado por el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, este Tribunal emitió la Resolución No. 033-2018-Pruebas/TACP de 11 de diciembre de 2018, mediante la cual se admitieron las pruebas documentales aportadas por el recurrente y se ordenó la práctica de una inspección y prueba de informe en el sitio donde se desarrolló el

21



Contrato de Servicios No. CC-16-CAF-2017 de 28 de diciembre 2017 para la Confección de planos y construcción de un depósito con oficina y servicios sanitario completo, para el proyecto procuencas del Ministerio de Ambiente, en el vivero de alto Guarumo (Veraguas).

De manera que, mediante Providencia No. 002-2019- TadeCP de 29 de enero de 2019, se ordenó citar al arquitecto Víctor Araúz, para llevar a cabo la práctica de la diligencia de reconocimiento de contenido y firma del informe de avance de obra, (visible a fojas 231-232 del expediente jurídico).

Se procedió a llevar a cabo la diligencia de reconocimiento fechada doce (12) de febrero de 2019, (visible a foja 260 del expediente jurídico), en estricto apego a lo señalado en el artículo 865 del Código Judicial, y en concordancia con lo estipulado en el artículo 385 del Código Penal, mediante la cual se le puso de presente al arquitecto Víctor Araúz el informe de avance de obra del depósito Alto Guarumo, el cual reposa de fojas 039-041 del expediente jurídico, y donde manifestó que, “tomando en cuenta el cronograma basado en los cuatro (4) productos que se aplica en el contrato del presente proyecto presenta un avance total de la obra de 92.3%”, y al preguntarle al compareciente si reconoce el contenido y firma del documento descrito en líneas anteriores, éste respondió que es correcto, si reconoce no solo la firma sino el sello.

De igual manera, se procedió a realizar la diligencia pericial de inspección ocular, el día ocho (8) de febrero de 2019, de la cual se levantó el acta de diligencia de inspección oficial, la cual reposa a foja 259 del expediente jurídico, la cual con todos los presentes instalados y en posesión de sus cargos, se dejó constancia de la inasistencia por parte del perito de la parte actora, así como también se procedió a realizar unas preguntas al encargado del Proyecto de Alto Guarumo, Técnico José Quiróz, concluyendo que si bien al inicio de la ejecución de la obra, la misma contaba con un aproximado de 5 a 6 trabajadores, no es menos cierto que, al culminar sólo habían dos (2) trabajadores, toda vez que no había maestro de obra o capataz que diera las instrucciones del trabajo a realizar.

Concluyó manifestando el encargado del Proyecto de Alto Guarumo, que aproximadamente desde el mes de noviembre de 2018, los trabajadores abandonaron la obra, y a la fecha de dicha inspección ocular no habían retomado los trabajos correspondientes a la construcción de un depósito con oficina y servicios sanitario completo, para el proyecto procuencas del Ministerio de Ambiente, en el vivero de alto Guarumo, así como también se encuentran los materiales en el lugar de construcción, sin inventariar y sin seguridad para la custodia de los mismos, ya que la empresa contratista los dejó en ese estado a la fecha.



En seguimiento a lo dispuesto por este Tribunal mediante Providencia No. 001-2019-TAdeCP de 17 de enero de 2019, los peritos procedieron a presentar sus respectivos informes de inspección judicial, mismos que reposan a fojas 269-284 y de foja 292-311, del expediente jurídico.

Ahora bien, tomando en consideración que el presente contrato de servicios, objeto de estudio, versa sobre cuatro (4) productos a saber:

- ❖ Producto 1: Entrega del diseño estructural y los planos desarrollados preliminares de los deposito a construir.
- ❖ Producto 2: Entrega de los planos aprobados, estudios necesarios y los permisos de construcción.
- ❖ Producto 3: pago al completar el 30% del avance de la obra, una vez tramitada la gestión del cobro correspondiente la cual deberá incluir el informe de inspección firmado por el ministerio de ambiente.
- ❖ Producto 4: Pago una vez terminada y recibida la obra al 100% el cual deberá incluir el acta de inspección final por parte del ministerio de ambiente.

Consideramos oportuno manifestar la conclusión a la cual arribó el perito del Tribunal, Arquitecto Publio Primola, visible a foja 297 del expediente jurídico, el cual nos señala taxativamente lo siguiente:

“Al realizar una revisión de los planos suministrados y desgloses de cantidades presentado por la empresa para realizar presentación de avance; no comparto dichos avances. En el anexo 1 en este informe se puede observar las cantidades reales de los avances en cada una de las actividades a realizar donde concluyo que, el avance total de construcción de un depósito con oficina y servicios sanitarios completos se encuentra en un **49.75%** que representaría económicamente **B/.21, 984.24** teniendo un pendiente de **50.25%**

Haciendo referencia al cumplimiento de lo pactado en contrato, solo se cumplió a satisfacción en el producto 1 y producto 2. Ya que en el producto 3 no fue cumplido dentro del margen de tiempo estipulado en contrato.”

De ahí que, como elemento fundamental, existe un caudal probatorio, que le resta veracidad a los argumentos planteados por el apelante, puesto que reposan tanto los informes de inspección judicial, llevado a cabo por los peritos (del Tribunal y de la entidad) donde se hace constar que la ejecución de la obra, no llega a un 50% en cuanto a la ejecución de la obra, aunado a las vistas fotográficas, que refuerzan el planteamiento de cada perito en cuanto al avance real de la obra en cuestión.

Por tal razón, este Tribunal es del criterio que, ante la existencia de la buena fe por parte de la entidad contratante, al prorrogar la vigencia del contrato, mediante las diversas adendas que reposan tanto en el expediente administrativo como en el portal electrónico de “PanamaCompra” a fin de preservar el principio de conservación del contrato, mismo que hemos explicado en ocasiones anteriores, no encontramos alguna causa probable de incumplimiento por parte de la entidad contratante, contrario sensu, la empresa contratista, a lo largo del desempeño en la ejecución de

91



la obra, ha demostrado falta de compromiso en mantener de manera responsable la relación producto del acto público de selección de contratista con el Estado, mismo que si bien inicia con el procedimiento de selección, culmina con la ejecución de la obra (como es el caso que nos ocupa) y entrega de la misma a la entidad correspondiente.

No perdamos de vista la importancia que tiene para el país el contrato de servicio en cuestión, puesto que se trata de un proyecto que alude un programa de Inversión para la restauración de cuencas hidrográficas prioritarias (Procuenas) y la alianza por el Millón de Hectáreas, lo cual conlleva la producción de plantones en los viveros, recolección de semillas, e identificación de áreas para la reforestación, ya que en cada cuenca se tiene una meta de reforestación de 300 hectáreas.

Por lo tanto, la construcción del depósito para dicho proyecto es indispensable ya que es donde se guardarán los insumos a utilizar para trasladarlos a los viveros que se encuentran en las provincias detalladas para este programa, siendo en este caso en particular la Provincia de Veraguas, ya que a falta de este depósito el traslado de dicha materia prima conllevaría inconvenientes, y una logística que involucraría no solo mayores gastos para el proyecto, sino también connotaciones graves para el país, en cuanto al tema de la reforestación.

Y es precisamente en esta etapa contractual que, hemos observado una empresa carente de objetividad y falta de compromiso en la ejecución de obras con el Estado, por tal motivo, al no obtener prueba alguna dentro del dossier, que desvirtúe las consideraciones y motivos que llevaron a la entidad contratante a resolver administrativamente el contrato, habiéndose agotado en demasía el tiempo establecido para la ejecución de la obra, sin dejar de lado el estado en que se encuentra la misma, así como el descuido con los materiales de construcción, los cuales carecen de seguridad por parte de dicha empresa contratista, nos refuerza una postura de desinterés por parte de la empresa para con la culminación de la misma, máxime que no media excusa razonable por la cual los trabajadores abandonaron la obra.

De manera que, este Tribunal ha hecho uso de las facultades jurisdiccionales otorgadas por ley, las cuales en estricto cumplimiento han evidenciado, los motivos por los cuales la entidad contratante decidió resolver administrativamente el contrato de servicios CC-16-CAF-2017 de 28 de diciembre de 2017.

Por tal motivo, respecto a ésta resolución de grado que es recurrida en sede de este Tribunal, es menester indicar que el objeto del recurso de apelación se debe a que el apelante logre desvirtuar con sus pruebas el acto apelado, máxime cuando se trata de enervar los efectos, de una resolución administrativa de contrato; porque como se ha visto, en autos constan probados los constantes requerimientos que el

27



Ministerio de Ambiente le hizo al apelante para que cumpliera con las obligaciones pactadas en el contrato y en el pliego de cargos.

Si la intención de la contratista es contradecir y revisar la resolución de grado, en un contrato no cumplido, y en el cual se ha afirmado que no ha sido entregado según los plazos de ejecución, la correspondiente defensa procesal lo serían las alegaciones relacionadas con: excepciones del contrato no cumplido por la contraparte el Estado (non adimplenti contractus); que la conducta de la administración contribuyeron o propiciaron el incumplimiento, exclusiones de responsabilidad relacionadas con casos fortuitos, fuerza mayor; o imprevisiones que conlleven a nivelar el equilibrio económico del contrato; sin embargo nada de ello ha sido alegado, y menos probado en esta instancia, lo cual nos impide realizar un ejercicio crítico jurídico del acto administrativo de declaratoria de incumplimiento.

Siendo, así las cosas, este Tribunal observa que el incumplimiento por parte del contratista, no es producto de un caso fortuito, fuerza mayor o en una causal no imputable a ella, sino a la falta de diligencia en el cumplimiento de las obligaciones pactadas. En consecuencia, se hace merecedora de la sanción de inhabilitación dispuesta en el artículo 115 (128) y 117(130) Texto Único ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, lo que conlleva el no poder participar en ningún acto de selección de contratista, ni celebrar contrato alguno con el Estado. Como lo dispone el artículo 117 (130) de la excerta legal antes citada, la entidad contratante (Ministerio de Ambiente) actuó bajo los límites de la competencia atribuida a ella, para establecer la correspondiente sanción de inhabilitación, en cuanto que los intereses generales han sido vulnerados con la inejecución de la obra contratada; sin perjuicio claro está, de la responsabilidad civil o penal en que puede incurrir este incumplimiento.

Es como señala el autor GARCIA DE ENTERRIA, E., al respecto:

“Conviene subrayar también que el contrato administrativo y, muy especialmente, el contrato de obra tienen el carácter de “negocio fijo”, en el que “el simple vencimiento de los plazos sin que la prestación del contratista esté realizada implica ipso iure la calificación de incumplimiento a causa de este”...., la interpelación se produce ex lege no ex persona) sin necesidad de interpelación o intimación previa por parte de la administración, a menos que el contratista haya solicitado de esta dentro del plazo contractual la correspondiente prórroga, en cuyo caso la administración habrá que concedérsela si el retraso **se ha producido por motivos no imputables a aquel.**” GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; “Curso de Derecho Administrativo, editorial temis, Colombia, 12 edición, 2008, págs. 744-745.

Nótese que, de lo anteriormente expuesto, el último informe de inspección realizado por la entidad el 24 de octubre de 2018, arrojó que se había alcanzado un **50% de avance de la obra**, y a su vez el informe pericial presentado por el perito del Tribunal, el pasado 15 de febrero del presente año, manifestó que la obra tenía un

4



avance de un **49.75%**, lo cual nos reafirma lo manifestado por el encargado del Proyecto de Alto Guarumo, Técnico José Quiróz, visible a foja 259 del expediente jurídico, donde informó que “aproximadamente a partir del mes de noviembre de 2018 se abandonó la obra y no hay a la fecha trabajadores en la obra”, por cuanto se desprende tanto de los informes periciales como de las vistas fotográficas adjuntas y de lo manifestado por el encargado de dicho proyecto, que el avance real no obedece al porcentaje establecido por el Arquitecto Víctor Iván Araúz en su informe pericial de fojas 039-041 del expediente jurídico, puesto que de los informes en campo, se evidencia un porcentaje de avance de la obra, que no llega siquiera a la mitad del porcentaje total que debía entregar el contratista, dentro del término establecido para ello, por el contrario, se evidenció un abandono para con la misma desde hace varios meses atrás por parte de la empresa contratista.

Por otra parte, en atención a lo esbozado por el apelante en su escrito, con relación a que el firmante de la Nota 112-2018 mediante la cual se da inicio al procedimiento de Resolución Administrativa del Contrato de Servicios No. CC -16-CAF-2017, es decir el Viceministro de Ambiente, carece de facultad para expedir este tipo de nota, por cuanto debemos señalar que a través de la Resolución No. DM - 0598-2016 de 20 de octubre de 2016, se delega en el Viceministro de Ambiente, la facultad de firmar resoluciones que declaren resuelto administrativamente contratos hasta los B/.200.000.00, así como firmar informes de conducta sobre actos autorizados por el Jefe de Compras, el Jefe de la Administración, el Subdirector de Administración y Finanzas, o el Director de Administración y Finanzas. Igualmente cabe destacar que para las fechas de expedición de la precitada Resolución administrativa No. DV-06-2018, así como la Nota 112-2018, **YAMIL SÁNCHEZ** estaba designado por el Decreto No. 55 de 03 de abril de 2017, como Viceministro de Ambiente encargado, hasta tanto **EMILIO SEMPRIS**, ocupara el cargo de Ministro de Ambiente encargado.

Por consiguiente, quedan desvirtuado los argumentos planteados por el apelante respecto a la existencia de una causal de nulidad absoluta toda vez que no nos encontramos ante ningún vicio que acarree anular el acto administrativo, por cuanto el firmante estaba plenamente autorizado para rubricar dicha nota, así como también la resolución a través de la cual se resuelve administrativamente el contrato.

Por otra parte, consideramos preciso traer a colación lo señalado en el artículo 97 (99) del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la ley 61 de 2017, dispone el plazo para la liquidación de los contratos, a través de la 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 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 el término, la liquidación se realizará dentro de los

7



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”

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 acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, el mecanismo para resolver administrativamente el Contrato, previsto en el artículo 113 (126) del Texto Único de la ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, 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 el recurrente ha incumplido el objeto del contrato de servicios No.CC -16-CAF-2017 de 28 de diciembre de 2017, suscrito por YURUBÍ DEL MAR GARCÍA SANTANA (en nombre y representación de FIDUCIRIA LAFISE, S.A., el Ministerio de Ambiente y su Unidad Ejecutora del Programa de Inversión para la Restauración de Cuencas Hidrográficas Prioritarias) con EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A., enmarcándose su conducta en el numeral primero del artículo 126, es decir, “ incumplimiento de las cláusulas pactadas”, facultándose así al Ministerio de Ambiente para resolver administrativamente el precitado contrato de servicios.

Por su parte, el artículo 77 (91) de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente reformada mediante el Texto Único ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, 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 u orden de compra formarán parte de este, considerándose el contrato u orden de compra principal y sus modificaciones como una sola relación contractual para todos los efectos legales; y que el contratista tiene la obligación de continuar; es decir, no abandonar su tarea mientras se estén realizando los trámites correspondientes a la adenda, sino continuar con su labor en pro de los avances.

91



Respecto a la inhabilitación, este tribunal comparte las apreciaciones que expone la Resolución No. DV-06-2018 de 1 de noviembre de 2018, proferida por el Ministerio de Ambiente, por la cual se resolvió administrativamente el Contrato de Servicios No. CC -16-CAF-2017 de 28 de diciembre de 2017, e inhabilitó a **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.**, para realizar contratos con el Estado por un período de tres (3) meses.

Por último, en atención a las consideraciones de hecho y derecho, toda vez que nos encontramos ante la situación en que el apelante no ha satisfecho los deberes a su cargo se procederá a negar sus pretensiones, y por ello se procede a mantener los efectos de la resolución recurrida, en virtud que no se han encontrado razones para desvirtuar los motivos que llevaron al Ministerio de Ambiente a resolver administrativamente el Contrato de Servicios No. **CC-16-CAF-2017** de 28 de diciembre de 2017, procederá a **CONFIRMAR** los efectos de la Resolución No. **DV-06-2018** de 1 de noviembre de 2018, publicada en el sistema electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el 01 de noviembre de 2018.

Este Tribunal conforme a nuestra competencia privativa, basa su pronunciamiento jurisdiccional en sede administrativa, en el artículo 354 (213) del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, recientemente derogado por el artículo 213 del Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, que al tenor apunta a la facultad del tribunal administrativo de contrataciones públicas para confirmar las actuaciones de las entidades contratantes.

"Artículo 354 (213). (Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas) El tribunal administrativo de contrataciones públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a:

Confirmar lo actuado por la entidad contratante; ..." (Lo resaltado es nuestro)-

De los razonamientos ut supra expresados, concluye el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en sus facultades legales y reglamentarias

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No. DV-06-2018 de 1 de noviembre de 2018, emitida por el MINISTERIO DE AMBIENTE, que decidió resolver administrativamente el Contrato de servicio No. CC- 16-CAF-2017 de 28 DE DICIEMBRE DE 2017, para la **"CONFECCIÓN DE PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE UN DEPÓSITO CON OFICINA Y SERVICIOS SANITARIOS COMPLETO PARA EL PROYECTO PROCUENCAS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, EN EL VIVERO DE ALTO GUARUMO (VERAGUAS)"** y a su vez se inhabilitó a la empresa **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.**, por el término de tres (3) meses, por incumplimiento de las cláusulas pactadas.

9

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente Administrativo del Acto Público N°2018-1-08-0-04-LP-024141, contentivo de tres (3) tomos los cuales ascienden a un total de ochocientos setenta y dos (872) fojas útiles, y adicional un (1) folder con 51 fojas útiles de copias simples.

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

CUARTO: ADVERTIR a las partes, que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción 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. 169-2018/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, recientemente reformada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006; recientemente derogado por el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, Ley 38 de 31 julio de 2000 y Código Judicial.

Notifíquese y Cúmplase,



JOSE ARANDA RÍOS

Magistrado Sustanciador



DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado
SIN VO EL VOTO



ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado



ALBERTO VÁSQUEZ
Secretario General





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS, DENTRO DEL RECURSO DE APELACIÓN PRESENTADO POR EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO DE SERVICIO N°CC-16-CAF-2017 EMITIDA POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE EN EL VIVERO DE ALTO GUARUMO (VERAGUAS).

En atención a la facultad que me otorga el artículo 115 del Código Judicial, hago de su conocimiento que, si bien es cierto, considero procedente que se debe CONFIRMAR la Resolución N°DV-06-2018 que decide resolver administrativamente el contrato de servicio N°CC-16-CAF-2017 de 28 de diciembre de 2017; es menester objetar algunas actuaciones durante la sustanciación del recurso, que considero deben anularse, sin que con ello se vea afectado el fallo definitivo.

Hago referencia a la diligencia en sala unitaria mediante la cual, entre otras cosas, se dispone fecha para la presentación de alegatos los días lunes 11 y martes 12 de marzo de 2019 de 9:00 a.m. a 4:00 p.m. (ver fojas 188-190). Esta resolución y sus efectos deben anularse puesto que nuestra legislación de contrataciones públicas no contiene término de alegatos dentro del procedimiento de recurso de apelación. Obsérvese en el Decreto Ejecutivo N°40 de 2018, Capítulo XVIII, Sección 3ª. del Recurso de Apelación, que el artículo 220 sobre **El pronunciamiento** expresa: “*Completado el examen de las pruebas y los descargos, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas procederá a decidir el recurso de apelación*”. Como se puede verificar, no hay término de alegatos, no por una omisión del legislador, sino porque simplemente no fue su intención establecer esta fase dentro de la sustanciación del recurso de apelación.

En ese orden de ideas, se tiene que ni la providencia 001-2019 de 17 de enero de 2019, ni el escrito de alegatos presentado por la licenciada MARLENE OCHOA expresan el fundamento jurídico en el que sustenten su razón de ser dentro del procedimiento del recurso. Ello es así, porque dicho fundamento no existe, ya que no es de la naturaleza del recurso de apelación que se ventila en este Tribunal abrir a fase de alegatos. Tampoco es dable utilizar normas supletorias en este caso particular toda vez que, no ha sido omisión del legislador patrio, sino una característica del procedimiento en sí y no es nuestra función introducir etapas propias de otras jurisdicciones.

En segundo lugar, tampoco es compatible con el procedimiento de Contratación pública la exigencia de reconocimiento de firmas, máxime que ni siquiera es un tema que se haya cuestionado por una de las partes, o que se haya puesto en duda su contenido. Recurrir en prácticas de este tipo, sería tanto como empezar a judicializar el procedimiento que se sigue en nuestra institución y que incluso, la Ley 22 de 2006, en su texto único veta, precisamente porque no nos corresponde. Tenemos elementos y características propias que distan mucho de las que definen la justicia ordinaria.

Al respecto el artículo 22 numeral 11 de la Ley de contrataciones públicas expresa:

Principio de Economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

1...

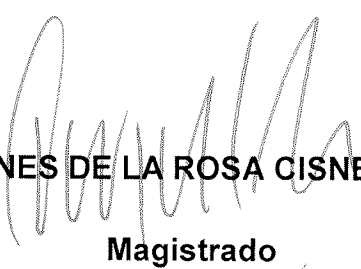
11. **Las autoridades no exigirán** sellos, autenticaciones, documentos originales o autenticados, **reconocimientos de firmas**, traducciones oficiales, ni otras formalidades o exigencias rituales, salvo cuando en forma expresa lo exijan el pliego de cargos o las leyes especiales.

En ese orden de ideas, la resolución N°002-2019 de 29 de enero de 2019, mediante la cual se solicita la prueba de reconocimiento de firma, cita el artículo 865 del Código Judicial como norma supletoria; no obstante, debo reiterar que la supletoriedad aplica cuando no hayan disposiciones en nuestra ley de contrataciones públicas que le sean aplicables a la situación particular que se presente y tal como he manifestado, el principio de economía desarrollado en el instrumento legal ibídem, es claro al indicar que las autoridades no exigirán **reconocimientos de firmas**. Mientras esta sea la redacción de la Ley, este precepto debe respetarse. Por lo tanto, considero que se debe declarar la nulidad de la resolución N°002-2019-TACP de 29 de enero de 2019 visible de folios 231-232 del expediente del tribunal y la diligencia de reconocimiento consultable a folio 260, lo cual no afecta en nada la decisión de fondo del expediente de marras.

Por otro lado, como quiera que se practicaron diligencias de recolección de pruebas, las cuales fueron ordenadas en sala unitaria, cuyos resultados son posteriormente valorados por el Tribunal en pleno, debe procurarse que el funcionario de secretaría o quien haya fungido como tramitante dentro de la diligencia, transcriba para su lectura legible lo que se haya copiado durante la misma. (ver foja 259)

No obstante, como no es la opinión del resto de los Magistrados que componen esta sala, en la humildad que me caracteriza, SALVO EL VOTO.

Sin otro particular,


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS

Magistrado


ALBERTO CARLOS VASQUEZ REYES
Secretario General

