



REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 172-2018

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

ACTO RECURRIDO: Resolución No. 933-R-933 de 31 de octubre de 2018, proferida por el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (MINSEG)**, mediante la cual se resuelve administrativamente el Contrato No. 017-2015/APROSI de 15 de diciembre de 2015 y se inhabilita por tres (3) años a la empresa contratista **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**.

Magistrado Ponente: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No. 050-2019-Pleno/TACP de 26 de marzo de 2019 (Decisión).

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:

Dando inicio a la encuesta administrativa por parte del Estado, debidamente representado para este acto público por el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (MINSEG)**, llevó a cabo el procedimiento de Selección de Contratista No. 2015-0-18-01-08-LP-021910, correspondiente al Acto Público para el “Diseño y Construcción para el Centro de Custodia de Menores y Jóvenes en conflicto con la Ley”, con fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cual fuera adjudicado a la empresa **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**, por un monto total de **SIETE**



MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS OCHENTA DÓLARES con 13/100 (US \$. 7,498,380.13). (visible en el portal electrónico “Panamacompra”, bajo el icono “Resolución de Decisión” publicada el día 27 de agosto de 2015).

Posteriormente, el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (MINSEG)**, a través de las facultades de ley y de sus autoridades correspondientes, suscribió el Contrato No. 017-2015/APROSI de 15 de diciembre de 2015, para el “Diseño y Construcción para el Centro de Custodia de Menores y Jóvenes en conflicto con la Ley”, a favor de **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**

Ulteriormente, el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (MINSEG)**, a través de la Resolución No. 933-R-933 de 31 de octubre de 2018 que declara resolver administrativamente el Contrato No. 017-2015/APROSI de 15 de diciembre de 2015, suscrito con la empresa de **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**, por un monto total de **SIETE MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS OCHENTA DÓLARES** con 13/100 (US \$. 7,498,380.13), referente al “Diseño y Construcción para el Centro de Custodia de Menores y Jóvenes en conflicto con la Ley”. (visible a fojas 005 a la 007 del expediente del Tribunal, así como en su publicación dentro del portal electrónico “PanamaCompra” de fecha 2 de noviembre de 2018 a las 10:08 a.m.).

II. ANUNCIO DEL RECURSO DE APELACIÓN:

El 8 de noviembre de 2018, en tiempo oportuno, los Apoderados especiales la firma forense BC&D ABOGADOS, quienes actúan en nombre y representación de la empresa **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**, anuncian ante la Entidad Administrativa el Recurso de Apelación en contra de la Resolución No. 933-R-933 de 31 de octubre de 2018, cual se encuentra debidamente acreditada a infolios 024 y 026 del expediente del Tribunal.

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, lo cual indica que el término transcurrió del día 8 al 14 de noviembre de 2018; siendo oportuna ambas actuaciones descritas anteriormente.

III. DESCRIPCIÓN DEL ACTO APELADO:

El acto atacado a través del recurso de apelación lo constituye la Resolución No. 933-R-933 de 31 de octubre de 2018 que declara resolver administrativamente el



Contrato No. 017-2015/APROSI de 15 de diciembre de 2015, suscrito con la empresa **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**, por un monto de **SIETE MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS OCHENTA DÓLARES** con 13/100 (US \$. 7,498,380.13), para el “Diseño y Construcción para el Centro de Custodia de Menores y Jóvenes en conflicto con la Ley”, he inhabilita a la empresa contratista, por el término de tres (3) años correspondiente al acto público N° 2015-0-18-01-08-LP-021910. (Resolución visible de foja 005 a 007 del expediente del Tribunal, así como en el Portal Electrónico “PanamaCompra”, en la publicación de fecha 2 de noviembre de 2018 a las 10:08 a.m.)

IV. PRESENTACIÓN Y SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

El 13 de noviembre de 2018, los Apoderados especiales, la firma forense BC&D ABOGADOS, quienes actúan en nombre y representación de la empresa **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**, presentaron ante la Secretaria General del Tribunal, el libelo de sustentación del recurso de apelación incoado en contra de la Resolución No. 933-R-933 de 31 de octubre de 2018, que declara resolver administrativamente el Contrato No. 017-2015/APROSI de 15 de diciembre de 2015, por el monto total de **SIETE MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS OCHENTA DÓLARES** con 13/100 (US \$. 7,498,380.13), para el “Diseño y Construcción para el Centro de Custodia de Menores y Jóvenes en conflicto con la Ley” (escrito de sustentación visibles a infolios 016 a la 031 del expediente del Tribunal).

Que los apoderados judiciales de la empresa recurrente formulan como pretensiones dentro del libelo sustentatorio de sus descargos frente al acto administrativo apelado, las descritas así que se revoquen los efectos de la Resolución No. 933-R-933 de 31 de octubre de 2018 en donde se declara resolver administrativamente el Contrato No. 017-2015/APROSI de 15 de diciembre de 2015 y se indica la inhabilitación por tres años de su representado, tomando en cuenta que se ordene la aprobación de una prórroga que le permita a su representada finalizar la obra contratada.

V. NOTA REMISORIA DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (MINSEG) AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

Que el día 27 de noviembre de 2018 el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (MINSEG)** presentó ante la Secretaria General del Tribunal, la Nota No. 876/OSEGI de 21 de noviembre de 2018, que fue publicada el día 11 de diciembre de 2018, en el portal electrónico denominado “PanamaCompra”, por la cual remite el expediente administrativo del acto público No. 2015-0-18-01-08-LP-021910, el cual consta de



nueve (9) tomos, conformado por tres mil quinientas setenta y nueve (3,579) folios útiles. (nota visible a foja 051 del expediente jurídico del Tribunal).

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.

En la búsqueda de los intereses del Estado, de los particulares, y el resguardo de la seguridad jurídica, respecto a la certeza de la substancia en controversia, y en razón de la disconformidad esbozada en contra de la resolución administrativa del contrato antes señalada, este Tribunal en funciones, considera crucial, que su *ratio decidendi* en las decisiones de fondo por parte del Pleno, constituyan una explicación detallada tanto de las consideraciones vertidas por el recurrente, como también de la ponderación de todos los derechos que pudieren ser afectados ante esta instancia; todo bajo el prisma de la tutela administrativa efectiva en nuestro Estado de Derecho; pasando entonces a abordar el caso en escrutinio a la luz de lo establecido en Texto Único de la Ley 22 de 2006 sobre contrataciones públicas.

Estamos en presencia, pues, de un proceso donde debe valorarse la validez o la procedencia de un acto administrativo que le pone fin o término a una relación contractual por incumplimiento de la misma. Dentro de ese contexto es que el Tribunal pasa a realizar el examen de las constancias procesales frente a las pretensiones de las partes.

En todo caso, la resolución administrativa del contrato es la terminación unilateral de la relación jurídica contractual y, en donde se pone en juego el régimen de responsabilidades imputables al contratista y el cumplimiento de las garantías ofrecidas.

Esta instancia tiene presente que la resolución de un contrato administrativo tiene como fundamento jurídico las normas de la Ley 22 de 2006, entre las cuales señalamos el artículo 113 (126), numeral 1, en donde se indica que es causal de resolución administrativa: “El incumplimiento en cualquiera de las cláusulas pactadas. ...” El caso en estudio tiene relación con un contrato de obras, que, en términos generales, consiste en la entrega de los estudios, diseños, equipamiento y construcción de una obra determinada a la entidad contratante **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (MINSEG)** dentro de un lapso determinado.

De las constancias procesales que reposan tanto en el expediente adelantado ante esta instancia administrativa, como en el procedimiento administrativo surtido por el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (MINSEG)**, se observa que la decisión sancionatoria obedece a los declarados incumplimientos en la ejecución del proyecto

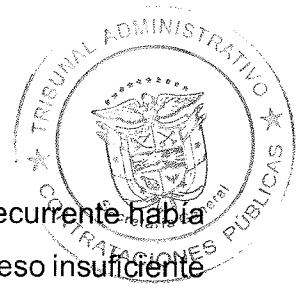


en que supuestamente incurre el adjudicatario, la empresa **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**, que provocaron la mora en la entrega de la obra dentro del término pactado.

Ahora bien, de un análisis de la resolución apelada (Resolución No. 933-R-933 de 31 de octubre de 2018 a fojas 024 y 026 del expediente del Tribunal) y de los documentos allegados al proceso, se desprende el status de la contratación celebrada entre el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (MINSEG)** y la empresa **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**; así, este Tribunal, observa que la contratación en cuestión no ha cumplido todos sus efectos y por ende la misma no ha superado la etapa de ejecución, toda vez que la obra contratada no ha sido aceptada a satisfacción o en su totalidad, tal y como consta en el expediente administrativo.

A fin de aclarar preliminarmente, el alcance de este supuesto, es conveniente señalar que los actos propios de la actividad contractual pueden ser clasificados de acuerdo al momento en que los mismos son expedidos. De esta forma, la doctrina especializada ha señalado que si los actos son expedidos con anterioridad al perfeccionamiento del contrato los mismos son *precontractuales*. Por otra parte, si las actuaciones se ocasionan durante la ejecución del contrato, es decir, después que el contrato ha sido perfeccionado, se clasifican como actos de ejecución o ejecutivos. Finalmente, si los actos se expiden después de cumplido el objeto del contrato, nos encontramos en presencia de los actos pos-contractuales.

En atención a esta clasificación y al material probatorio aportado al proceso, se evidencia que la resolución administrativa del Contrato No. 017-2015/APROSI de 15 de diciembre de 2015, fue dictada dentro del periodo de ejecución del contrato cumpliendo con lo que dispone la normativa referente a las contrataciones públicas en nuestro país. De esta forma, podemos concluir que la actuación de la entidad contratante se constituye en un acto de naturaleza evidentemente de ejecución o de carácter ejecutivo. Aún, dentro de la etapa procesal correspondiente, la representación legal del contratista realizó afirmaciones relacionadas con el cumplimiento de la obra, aduciendo que la obra no ha sido ejecutada en su totalidad en vista de las demoras en trámites y aprobaciones en los planos finales por parte de ingeniería municipal y otras instituciones. Empero, mediante nota No. 351 MINSEG/OSGI/18 de 4 de junio de 2018 (foja 2345 y 2346 del expediente administrativo), se le comunica a la empresa recurrente por parte de la entidad contratante la decisión de iniciar un procedimiento de resolución administrativa, en base a lo que indica el artículo 113 (126), numeral 1, en donde se indica que es causal de resolución administrativa: "El incumplimiento en cualquiera de las cláusulas pactadas., por el incumplimiento de las clausulas convenidas y a lo que se estipulo en



las condiciones específicas del *pliego de cargos*, ya que la empresa recurrente había descuidado el cumplimiento del mencionado contrato, al tener un progreso insuficiente según el cronograma de trabajo entregado, lo que acarrea el tener un avance mínimo de (14.22 %) a la fecha del inicio y notificación de la resolución administrativa del contrato (2 de noviembre de 2018) tomando en cuenta que la empresa recurrente supuestamente debió a la fecha tener un avance físico mayor, siendo este nivel de atraso de la empresa recurrente lo que impediría la entrega a satisfacción de la obra contratada para la fecha pactada y según la orden de proceder (periodo total estipulado inicialmente en el Contrato de 800 y Adendado a 890 días calendarios).

Obsérvese que la entidad contratante decide proceder con el ejercicio de las facultades o potestades que le brinda la normativa según lo establece el artículo 72 (85) de la Ley 22 de 2006 (Texto Único ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017) el cual indica al respecto lo siguiente:

Artículo 72 (85). Medios para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, la entidad contratante tendrá las siguientes potestades:

1. **Ejercer la dirección general, la responsabilidad del control y la vigilancia de la ejecución del contrato, con el fin de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo, y de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación.**
2. ...
3. **Resolver administrativamente el contrato por las causas establecidas en esta Ley**, observando las formalidades en ella previstas, referentes al reconocimiento y pago de las compensaciones e indemnizaciones, a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas.

En todo caso, la resolución administrativa de un contrato administrativo en general es la terminación de la relación jurídica contractual, en donde se pone en juego el régimen de *responsabilidades imputables al contratista* y el cumplimiento de las garantías ofrecidas para la consecución del fin público que perseguía la entidad contratante al realizar la convocatoria para el acto público determinado.

Sin embargo, no observamos que la entidad contratante según consta en el expediente administrativo, le informe a la empresa recurrente lo que dispone el numeral 1, en el segundo párrafo del artículo 129 del Texto Único de la ley 22 de 27 de junio de 2006 sobre el procedimiento de resolución administrativa del contrato, el cual reza de la siguiente manera **“No obstante, cuando sea factible, la entidad contratante podrá otorgarle, al contratista, un plazo para que corrija los hechos que determinaron el inicio del procedimiento.”**



En ese mismo orden de ideas, puntualizamos que los contratos en general, entre ellos los contratos públicos, son de obligatorio cumplimiento, como lo dispone el artículo 976 del Código Civil, el cual consagra el principio de obligatoriedad de los contratos, según el cual "lo pactado en un contrato tiene fuerza de ley entre las partes" y el Artículo 1109 del Código Civil, el cual desarrolla este principio, no sólo en cuanto a las cláusulas pactadas, sino también, en lo que respecta a las consecuencias que según su naturaleza, sean conforme a la buena fe, al uso y a la Ley, el *in comento* artículo señala al respecto:

"Artículo 1109. Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conforme a la buena fe, al uso y a la ley.

Se exceptúan los actos y contratos enumerados en el artículo 1131, los cuales no se perfeccionan mientras no consten por escrito, con especificación completa de las condiciones del acto o contrato y determinación precisa de la cosa que sea objeto de él".

Todo lo anterior goza de trascendencia en la causa administrativa que a colación nos trae, ya que es importante contextualizar la importancia de la *buena fe* en la celebración y cumplimiento de los contratos; siendo que la falta de esta es un punto neurálgico de censura tanto para la entidad contratante, como para la recurrente. Conviene agregar, que los anteriores planteamientos, se encuentran concatenados en vista de que parte del objeto procesal y de los cargos de injuridicidad han sido, precisamente, respecto a la oportunidad procesal que ha tenido la entidad para declarar el incumplimiento o no del contrato administrativo de marras.

Ahora bien, analizando los cargos de injuridicidad planteados por el censor administrativo el cual alega que no fueron cumplidas taxativamente las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de cargos acordadas de igual manera mediante el Contrato No. 017-2015/APROSI de 15 de diciembre de 2015, en la segunda estipulación en el literal d) en donde se acuerda el fiel cumplimiento de los requerimientos técnicos; lo cuales rezan de la siguiente manera según lo que consta en el expediente administrativo (fs. 467 y 468):

"Se estiman en **OCHOCIENTOS (800) días calendarios**, contados a partir de la orden de proceder entregada por Ampliación del Programa de Seguridad Integral (APROSI) de la Oficina de Seguridad Integral (OSEGI) del MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (MINSEG) desglosado de la siguiente manera: **1. Diseño y Aprobación del Anteproyecto del Centro de Custodia de jóvenes y menores en conflicto con la ley: OCHENTA (80) días calendarios.** (La aprobación del Anteproyecto será por el personal de la OSEGI y la aceptación de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería del MINGOB) y del Instituto de Estudios Interdisciplinario (IEI). **Además del sometimiento y aprobaciones respectivas a Ingeniería Municipal. 2. Desarrollo y entrega de planos, revisión y aprobación** del Centro de Custodia para



jóvenes y menores en conflicto con la Ley: CIENTO OCHENTA (180 días calendarios). La aprobación del Proyecto será por el personal de la OSEGI y la aceptación de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería del MINGOB) y del IEI; **además el sometimiento a la aprobación de las instituciones públicas respectivas y a Ingeniería Municipal.** El contratista deberá cumplir con el tiempo estipulado para este proceso de diseño, es decir que el tiempo total del proyecto no será extendido. 3. La Construcción y entrega del Centro de Custodia de menores y jóvenes en conflicto con la Ley: CUATROCIENTOS CINCUENTA (450) días calendarios. 4. Período de pruebas de funcionamientos, excepciones, recepción final de obra, cierres y pagos del Centro de Custodia de menores y jóvenes en conflicto con la Ley: NOVENTA (90) días calendarios. 5. Cuando la OSEGI se expida sobre aspectos de supervisión, inspección, aprobación y recepción del proyecto, lo hará con la participación de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería del Ministerio de Seguridad Pública”.

De acuerdo a lo antes mencionado se convino según el contrato administrativo de obras en la segunda cláusula en el literal d., que la empresa contratista, debía, según lo establecido cumplir con cierto plazos, los cuales estaban condicionados a que todos los trámites necesarios para la ejecución de la obra fueran sometidos ante la ingeniería Municipal al igual que las otras entidades públicas respectivas, o sea, utilizando el principio de *buena fe y razonabilidad* resulta ineludible que al revisar las constancias procesales aun siendo responsabilidad de la contratista la realización de estos trámites *supra citados*, cabe indicar que no es menos cierto, que la mera exposición de un incumplimiento por el contratista de cualquier cláusula contenida en el contrato no aboca sin más a la resolución administrativa del contrato ni mucho menos pasar a inhabilitar al contratista; lo que se traduce en que antes de tomar la decisión de ejercer esta facultad la Administración contratante puede tomar otras acciones antes para exigir el cumplimiento estricto de lo pactado mediante la imposición de sanciones o multas según la proporcionalidad y graduación de la infracción, observando la reincidencia, la magnitud del daño y los perjuicios causados, en función de las circunstancias de cada caso.

Por lo cual este retraso a todas luces no es imputable a la contratista, y por ende la entidad contratante debió actuar en base a la debida razonabilidad y de esta manera proceder con los ajustes en los términos establecidos gestionando una adenda o indicar que se le liquidara lo debido de ser necesario; para el fiel cumplimiento de contrato, ya que para que se pueda cumplir tanto con el inicio de la obra como para que esta se entregada satisfacción, según el sentido común deben haberse aprobado y emitidos todos los planos y permisos por parte de todas la entidades públicas respectivas; por ende la medida o decisión de iniciar la resolución administrativa del Contrato No. 017-2015/APROSI de 15 de diciembre de 2015, según el numeral 1 del artículo 126 de la Ley 22 de 2006, no es consecuente ni encuentra equivalencia con los hechos y situaciones acaecidas puesto que la propia entidad contratante concretiza una adenda de tiempo y reasignación presupuestaria (fs. 3459 a la 3463 del expediente administrativo) basada en una solicitud del contratista, la cual fue



fundamentada en los mismos hechos o circunstancias planteadas en la resolución administrativa del contrato de marras. Siendo así las cosas que de la serie de hechos y situaciones sucedidas conducen a que la empresa contratista no pueda ejecutar a cabalidad la obra según los tiempos establecidos en el cronograma de trabajo. De esta manera, resulta evidente que a sabiendas de estos hechos la entidad contratante pasa a notificar la resolución que resuelve el contrato al contratista, lo cual no es coherente puesto que no se ha configurado la causal ni mucho menos se ha motivado esta medida en debida forma. Ante estas consideraciones vertidas en los párrafos que antecede, este Tribunal mantiene su postura al respecto de que dentro del presente proceso la entidad contratante no puede, de modo superficial, desligarse de sus propios actos, ya que ha sido notorio en *el material documental del dossier administrativo* que la entidad no ha cumplido con el deber de gestionar las medidas necesarias para el cumplimiento del contrato, basadas en los de los supuestos *supra citado*, que no le son imputables al contratista, y que incluso persisten después de haber notificado el procedimiento para resolverle administrativamente el contrato a lo cual esta colegiatura debe señalar que no es válido jurídicamente el proceder de la entidad contratante ya que a efectos del cumplimiento de un contrato las partes no deben obrar con tales contradicciones fácticas y jurídicas (*venire contra factum proprium non valet-nadie puede ir contra sus propios actos*); siendo esto último de suma trascendencia al momento de interpretar los motivos y/o circunstancias que rodean el supuesto incumplimiento del contrato por parte de la empresa contratista.

Esto de igual manera se encuentra regulado según el artículo 13 (16) del Texto Único ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, los cuales señalan que:

- “Artículo 13 (16). Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:
- 1.....
 2.
 - 3.....
 - 4.....
 5. **Adoptar las medidas para mantener, durante el desarrollo y la ejecución del contrato, las condiciones técnicas, económicas y financieras prevalecientes al momento de contratar y de realizar sus modificaciones, cuando así estén autorizadas por la ley o el contrato, de acuerdo con el pliego de cargos.**
 6. **Cumplir con las obligaciones que contractualmente les correspondan, de forma que el contratista pueda ejecutar oportunamente lo previsto en el contrato y en el pliego de cargos.**
 7. **Proceder oportunamente para que las actuaciones imputables a las entidades públicas no causen una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, estando obligadas a corregir, en el menor tiempo posible, los desajustes que pudieran presentarse, acordando los mecanismos y los procedimientos pertinentes para prevenir o solucionar, rápida y eficazmente, las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse, de conformidad con el contrato y el pliego de cargos.”**



En lo concerniente a la resolución de grado que es recurrida en sede administrativa de este Tribunal, resulta necesario indicar que el objeto del recurso de apelación del recurrente logra desvirtuar la presunción de legalidad que ampara al acto apelado, puesto que el contrato no cumplido por la contraparte el Estado (*non adimplenti contractus*); puesto que la conducta de la administración (entre las distintas entidades públicas y la ingeniería municipal) contribuyo o propicio el incumplimiento lo cual excluye de responsabilidad a la contratista por causas no imputables a esta última.

Al realizar un recorrido jurídico en la jurisprudencia nacional la misma ha señalado en cuanto al principio de *buena fe* que el mismo es aplicable a los contratos o convenios celebrados por la Administración Pública. En Sentencia de 13 de junio de 1991 se dijo:

"Por último, la Sala debe enfatizar en este caso la vigencia del principio de la buena fe en el Derecho Administrativo, que vincula a la Autoridad Portuaria Nacional en las relaciones con los servidores públicos que en ella laboran. La doctrina y jurisprudencia comparadas aceptan que dicho principio es aplicable al Derecho Administrativo."

La Sala igualmente, ha manifestado que el principio de buena fe debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados, pues, le permite a éstos recobrar la confianza en la Administración, que según **Jesús González Pérez**, consiste en "*que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, aquélla no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones*". Estos actos, según el mismo autor, serán respetados en tanto no exijan su anulación los intereses públicos. (Opinión doctrinal adoptada por Sentencia de 19 de diciembre de 2000, 18 de mayo de 2001 y 23 de julio de 2003)

De lo anterior esta colegiatura encuentra inconsistencias en lo planteado por la entidad contratante, respecto de la *buena fe* que este debe desplegar en sus actuaciones contractuales, toda vez que aunque la empresa contratista mediante variados comunicados le anuncia que su inacción en la ejecución de la obra contratada es por causas justificadas y no imputables a ella como contratista; siendo que no pueda desvirtuarse de esta manera el cargo de injuridicidad invocado por la entidad contratante. En torno al citado principio, la tratadista **NEME VILLARREAL, M.**; indica que:

"Otorgar especial realce al deber de información que se deben las partes como manifestación de los deberes de corrección y lealtad exigibles en todo trato negocial; deber que no se agota en la etapa precontractual, sino que debe cumplirse durante todo el



desarrollo del negocio”. (NEME VILLARREAL, Martha. “El principio de buena fe en materia contractual en el Sistema Jurídico Colombiano”), pág. 93. Sitio web: <http://www.redalyc.org/pdf/4175/417537587004.pdf> (El subrayado es nuestro)

En base a estos supuestos nuestra legislación sobre contrataciones públicas texto único ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, señala en el artículo 20 (23) lo siguiente:

“Artículo 20 (23). Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajen, ni participar en este en calidad de propietarios, socios o accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del proponente en un acto público. Esta disposición también será aplicable a los miembros de las juntas y de los comités directivos de entidades públicas y empresas en que el Estado sea parte.

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

1. **Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.**

2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad

penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.

3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.



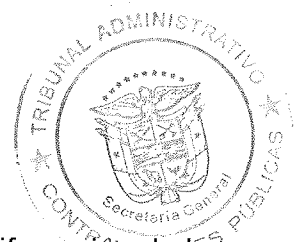
4. **Será responsable por la dirección y el manejo del proceso de selección y la actividad contractual, el jefe o representante de la entidad licitante,** quien podrá delegarlas en otros servidores de la entidad, sin perjuicio de las funciones de fiscalización y control que le corresponden a la Dirección General de Contrataciones Públicas.

5.....”

Siendo, así las cosas, esta Colegiatura observa que no existe el incumplimiento por parte de la contratista, ya que los hechos se circunscriben a causas no imputables a la contratista, sino a la falta de diligencia de otras entidades públicas que no permiten el fiel cumplimiento de las obligaciones pactadas. En consecuencia, no se hace merecedora de la sanción de inhabilitación dispuesta en los artículos 115 (128) y 117 (130) de la Ley 22 de 2006 (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 Seguridad Pública (MINSEG) no 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 administrativa en que puede incurrir este incumplimiento.

Como puede verse, de la suscripción de cualquier contrato administrativo, emergen los correspondientes vínculos o cargas obligacionales tanto para la entidad pública contratante como también en el caso *sub-judice* para la empresa contratista (recurrente), de acuerdo a los principios generales que surgen de la teoría contractual *verbigracia* el principio ***pacta sunt servanda*** y de la misma aplicación de la ***lex contractus***, del código civil y el código de comercio como régimen supletorio como también lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, los cuales deben ser cumplidos en el exacto termino pactado.

En las circunstancias jurídicas y fácticas *ut supra* señaladas, esta colegiatura debe señalar que tratándose de una *contratación pública* no es posible alegar la preponderancia de la autonomía de la voluntad de las partes ya que es precisamente por su naturaleza pública que la autonomía de la voluntad de las partes y la libertad contractual se ven limitadas por la Ley. Desde un punto de vista doctrinal en la *contratación pública* el Estado, (Entidad Contratante) y la otra parte (el contratista) este último se ubica en un grado de subordinación jurídica frente al primero (Administración Pública), y al mismo tiempo ésta supeditada a actuar conforme lo dispone la Ley. Con lo antes expresado no cabe duda que, de acuerdo al derecho administrativo, la



contratación pública en general tiene características propias que la diferencian de la privada, entre las que se haya una autonomía de la voluntad condicionada o restringida por parte del Estado. Lo anterior se explica partiendo del hecho, que la contratación pública en la que el Estado actúa con potestad pública, por cuanto está procurando la realización de un fin público, las prerrogativas que ejerce a consecuencia del contrato están sujetas primordialmente a lo dispuesto por el Derecho Público, mientras que, en el contrato privado, uno de los principios rectores es *el de la autonomía de la voluntad de las partes la cual rige entre ellas*.

De acuerdo a las consideraciones anteriores, este Tribunal manifiesta que de acuerdo al expediente administrativo y a los supuestos fácticos en que se basan las pretensiones de la recurrente, en este contexto se colige que de acuerdo al principio de legalidad, las apreciaciones realizadas en el acto apelado emitido por la entidad contratante para el caso *sub-judice* no se encuentra debidamente fundada la utilización de la facultad otorgada bajo el régimen de jurídico exorbitante del derecho común incumplándose o desatendiendo el deber de servir objetivamente a la administración según la posición jurídica especial (prerrogativas de la administración) haciendo prevalecer la consecución del interés público.

Por lo tanto, acreditado los elementos anteriormente referidos, no podemos de esta manera expresar que se vea consolida la ecuación para la utilización de una prerrogativa como la invocada en el caso *sub-judice*, puesto que debido al no expedirse los permisos necesarios para la debida ejecución de la obra contratada no da pie al incumplimiento planteado por la entidad contratante ante la falta de finalización y entrega conforme de la obra por parte del contratista, respecto a lo requerido por la entidad contratante dentro del término estipulado dentro del Contrato Administrativo No. 017-2015/APROSI de 15 de diciembre de 2015, a través de las pruebas obrantes en el *dossier administrativo*.

En cuanto a la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los artículos 34 y 155 (ordinal primero); puntualmente señalan que todo acto administrativo debe proferirse conforme al Principio de Legalidad, *garantizando su motivación y cumpliendo con el debido proceso*, lo que implica que la entidad contratante, a pesar de estar investida de la facultad discrecional para resolver administrativamente el contrato del acto público de marras, estaba obligada a expresar los motivos específicos que lo llevaron a emitir o expedir dicho acto administrativo, siendo debidamente verificables tales causas y razones que llevan a ejercer dicha prerrogativa exorbitante en vista que con ésta medida se pueden ver afectados los derechos subjetivos de la empresa contratista; tal como ocurrido con el presente acto apelado, en donde las razones o motivos (Hechos fácticos-jurídicos) que sustentaron la utilización de esta facultad por parte de la administración-entidad contratante; son argumentos superficiales y baladías.



De igual modo, la doctrina especializada ha explicado diversas aristas de la "Motivación", señalando que "Se entiende que un acto administrativo se encuentra motivado en el caso en que su parte dispositiva o resolutive establezca de forma clara, expositiva y detallada los motivos, razones o fundamentos que justifican que la administración Pública adopte una determinada decisión en base a lo contemplado previamente en la Ley." (**PARADA**, Ramón. "Derecho Administrativo I: Parte General", Edición XVII, Editorial Marcial Pons, España. Págs.136 y 137). En complemento al criterio doctrinal esbozado, el Doctor Jaime Javier Jované Burgos, considera que la finalidad de la motivación es: "1. Servir de mecanismo de control del acto administrativo, que es en la mayoría de los casos en las que más se requiere. 2. Se precisa con mayor certeza y exactitud el contenido propio de la voluntad expresada por la administración pública. 3. Coadyuva como elemento justificativo de la actividad administrativa ante la opinión pública en general". (**JOVANÉ BURGOS**, Jaime Javier. "Principios Generales de Derecho Administrativo, Tomo I". Cultural Portobelo. Panamá, 2001. Pág. 215).

Lo anterior se subsume en normativa legal que rige para los actos administrativos que dicta la Administración Pública Panameña, al ser contemplada la motivación del acto administrativo que le cause estado al administrado. La motivación es vista de esta manera por la jurisprudencia patria como un elemento esencial del derecho de defensa; esta función cobra trascendencia cuando el acto administrativo es emitido en base a una facultad exorbitante o discrecional, porqué solo a partir de un relato de los hechos que se han considerado para tomar la decisión y de las razones invocadas en atención al caso concreto podrá llevarse a cabo un control completo de la decisión administrativa, mediante las técnicas ya depuradas que son aceptadas por nuestra jurisprudencia.

La falta de motivación razonable del acto apelado, en consecuencia, trae consigo la relación con el tema de la juridicidad en las actuaciones administrativas y la relación indubitable con la garantía del debido proceso legal que esta Colegiatura debe salvaguardar en sede administrativa al considerar que al recurrente se le afectó en sus derechos subjetivos al resolversele administrativamente el contrato; puesto que se denota una ostensible y manifiesta falta de motivación del acto administrativo, siendo que esta conducta o gestión realizada por parte de la entidad contratante debe ceñirse sea a la normativa vigente sobre Procedimiento Administrativo General (Ley 38 de 31 de julio de 2000) y nunca debe ir en detrimento de la garantía del debido proceso legal, por lo que la motivación de dicha decisión de resolver administrativamente el contrato debió estar alejada de cualquier matiz genérico o que denotara amplitud en cuanto a su objeto y finalidad.

Es por ello, que al conocer del recurso, este Tribunal goza de facultades amplias para revisar el procedimiento incoado y así determinar si el acto apelado se encuentra según los parámetros de la ley positiva de contrataciones públicas, su reglamentación y disposiciones complementarias, sin olvidarnos del principio de economía,



contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 19 de la Ley No. 22 de 2006, que señala que el Estado tiene el deber de implementar las medidas que aseguren en toda licitación el **mayor beneficio y plena justicia** en la adjudicación, para así poder adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las controversias y diferencias, que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten.

Consecuencialmente, en el acto público señalado *ut supra*, debemos reconocer que la entidad contratante, no actuó según los parámetros establecidos por la ley para ejercer esta prerrogativa de resolver administrativamente el contrato del acto de marras, no siendo la decisión justa ni proporcional. En aras de salvaguardar la transparencia del acto público de marras según el **principio de buena fe**, el cual hace que las relaciones entre la administración y el administrado tengan un grado de confianza al emitir un acto administrativo que no adopte una conducta confusa y equivoca que con posterioridad no permita eludir o tergiversar las responsabilidades inherentes al ejercicio de las prerrogativas dadas a ella para el desarrollo de las necesidades públicas y sociales de la población.

Siendo, así las cosas, este Tribunal estima que le asiste la razón al recurrente, (la firma forense BC&D ABOGADOS, quienes actúan en nombre y representación de la empresa **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**), puesto que el supuesto incumplimiento por parte del contratista, es debido a una causal no imputable a ella, sino a la falta de diligencia en el cumplimiento de las obligaciones institucionales la ingeniería municipal y de otros entes públicos en cargados de las aprobaciones y permisos para la ejecución de la obra contratada para el presente acto público de marras. En consecuencia, no se hace merecedora de la sanción de inhabilitación dispuesta en el artículo 115 (128) y 117 (130) de la Ley 22 de 2006 (Texto Único ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017). Como lo dispone el artículo 117 (130) de la excerta legal antes citada, la entidad contratante **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (MINSEG)**, no actuó bajo los límites de la competencia atribuida a ella, para establecer la correspondiente sanción de inhabilitación, en cuanto a que no han sido vulnerados los intereses generales en vista que el supuesto incumplimiento es debido a una causal no imputable a la contratista. En razón de los mismos factores objetivos que conllevan a la selección del recurrente como empresa contratista para el acto público No. 2015-0-18-01-08-LP-021910, determinan que esta colegiatura llegue a la conclusión de que, en el mayor beneficio del Estado y el interés público, se decida revocar la decisión tomada por la entidad contratante, en base a que se debe censurar la errada utilización de las prerrogativas de la administración que en esta materia **son potestades legales de naturaleza reglada**.



Dado que en el estudio del presente recurso de apelación se observó que la contratista no incumplió con las obligaciones pactadas, por razones imputables a ella, este Tribunal considera que lo procedente es *revocar* la resolución No. 933-R-933 de 31 de octubre de 2018, mediante la cual el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (MINSEG)**, resolvió administrativamente el Contrato No. 017-2015/APROSI de 15 de diciembre de 2015 y se inhabilita por tres (3) años a la empresa **RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.)**, con fundamento en el literal c) del artículo 354 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.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR lo actuado por el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (MINSEG)**, a través de la Resolución No. 933-R-933 de 31 de octubre de 2018, mediante la cual se resuelve administrativamente el Contrato No. 017-2015/APROSI de 15 de diciembre de 2015 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 “Diseño y Construcción para el Centro de Custodia de Menores y Jóvenes en conflicto con la Ley”, por un monto total de **SIETE MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS OCHENTA DÓLARES** con 13/100 (US \$. 7,498,380.13).

SEGUNDO: DEVOLVER el Expediente Administrativo del Acto Público No. No. 2015-0-18-01-08-LP-021910, contentivo de nueve (9) tomos, conformado por tres mil quinientas setenta y nueve (3,579) folios útiles, al **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (MINSEG)**.

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.

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.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del Expediente No.172-2018/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

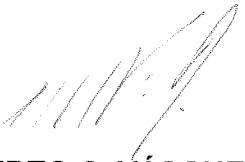
FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, recientemente reformada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006; recientemente derogado por el Decreto Ejecutivo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

Notifíquese y Cúmplase,


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado
Con salvamento de voto


ALBERTO C. VÁSQUEZ R.
Secretario General.





SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

Con el respeto acostumbrado, manifestamos que no compartimos el criterio de mayoría, externado en la Resolución N°050-Pleno/TACP de 26 de marzo de 2019 (Decisión), en lo que atañe a revocar lo actuado por el Ministerio de Seguridad Pública en la Resolución No.933-R-933 de 31 de octubre de 2018, por la cual se resolvió administrativamente el Contrato No.017-2015/APROSI de 15 de diciembre de 2015 y se inhabilitó por tres (3) años a RIVA SOCIEDAD ANÓNIMA INMOBILIARIA INDUSTRIAL COMERCIAL FINANCIERA Y AGROPECUARIA (S.A.I.I.C.F.A.), dentro del acto público de selección de contratista No.2015-0-18-01-08-LP-021910; por las siguientes razones:

1. 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 y en su respectivo pliego de cargos, se implantó el término de entrega y las responsabilidades de cada parte; y a la fecha, no existe evidencia alguna en los expedientes, administrativo y electrónico, que demuestre que la apelante haya hecho entrega del objeto contractual descrito.
2. En el citado Contrato, se estableció el plazo de entrega del proyecto, terminado y en funcionamiento, en 800 días calendarios, contados a partir de la orden de proceder; Contrato al que posteriormente, se le incluyeron 90 días calendarios más, a partir de la orden de proceder, con la Adenda No.1.
3. Según las estipulaciones del pliego de cargos (conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante en los procedimientos de selección de contratista para la construcción de obras públicas, incluyendo los términos y las condiciones del contrato que va a celebrarse, los derechos y las obligaciones del contratista y el procedimiento que se va a seguir en la formalización y ejecución del contrato), *“el contratista debía realizar todo el desarrollo y tramitación de los planos arquitectónicos, estructurales, sanitarios, pluviales, electromecánicos, sistemas especiales, sistemas de comunicaciones, voz y data, sistema de observación y monitoreo: y debía entregar todos los planos debidamente aprobados por Ingeniería Municipal y todas las Instituciones que se requerían...”* (lo resaltada es nuestro).

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 05 de mayo de 2017, hizo alusión a lo expuesto por el autor Roberto Dromi quien indicó que:

“El pliego, como instrumento jurídico integrante del contrato, es fundamental a la hora de ejecución del mismo. De allí que se haya sostenido que la trascendencia jurídica que tiene el pliego de condiciones como elemento o fase imprescindible en los regímenes licitatorios de selección, ha dado fundamento para que la doctrina, en



feliz expresión, lo haya denominado la ley del contrato, por ser la principal de donde derivan los derechos y obligaciones de las partes intervinientes, & la cual hay que acudir en primer término, para resolver todas las cuestiones que se promuevan, tanto mientras se realiza la licitación, como después de adjudicada y durante la ejecución del contrato ” (Dromi, Roberto. Licitación Pública... Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina, segunda edición actualizada. 1995. Pág. 490”).

4. A lo largo del pliego se fijó que, pese a que todo (presentación del anteproyecto, para el diseño y desarrollo de los planos respectivos con las especificaciones técnicas y memorias necesarias para el Centro de custodia de menores y jóvenes en conflicto con la Ley) debía ser aprobado por el personal de la OSEGI y la aceptación de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería del MINGOB y el Instituto de Estudios Interdisciplinarios (IEI), el contratista debía realizar todos los trámites correspondientes para obtener las aprobaciones de los planos de ambos proyectos y también obtener los permisos de construcción del Centro de custodia, requeridos para la ejecución del proyecto; así como todas las aprobaciones de las instituciones públicas que lo requirieran.
5. El Ministerio de Seguridad Pública señaló en la Resolución No.933-R-933 de 31 de octubre de 2018 [por la cual se resolvió administrativamente el Contrato, que según lo *“expresado en los Informes de inspección semanal No.46, No.47 y No.48 (parte integral del Informe de Inspección mensual de Mayo 2018 y elaborados por la empresa inspectora CONSORCIO F.G. GUARDIA Y ADMINISTRADORES TÉCNICOS)*], que el proyecto a dicha fecha mantenía un nivel de avance muy bajo; es decir, un avance físico del 14.22%, habiendo ya transcurrido el 100% de la duración establecida en el correspondiente Contrato de obra y su respectiva Adenda No.1”, quedando en manifiesto, que pese a que la entidad contratante con la aludida Adenda No.1 adicionó 90 días más a los 800 días calendarios para que el contratista completara con la ejecución del Contrato, y aun así no culminó con los mismos, reflejando solo un 14.22% de avance; es evidente que el restante porcentaje de la obra (85.78% aproximadamente), no logrará ser ejecutado en fechas próximas.
6. En lo concerniente a la motivación del acto administrativo por parte del Ministerio de Seguridad (Resolución No.933-R-933 de 31 de octubre de 2018), consideramos que dicha entidad gubernamental sí motivó debidamente la resolución administrativa del contrato, ya que la misma refleja el recuento de todas las diligencias de investigación que adelantaron y que ordenaron antes y durante el procedimiento de resolución administrativa, tales como: la acreditación del incumplimiento del Contrato y la comunicación de intensión de resolución administrativa al contratista, con la exposición de los hechos, sus razones y su término para contestación y pruebas, entre otros.

La Corte Suprema de Justicia ha destacado, en las Sentencias de 22 de junio

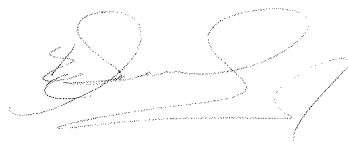
de 2018 y de 04 de abril de 2016 – respectivamente, el contenido que debe tener la motivación de toda decisión administrativa, en los siguientes términos:

“De lo expuesto se advierte que el contenido de la motivación se refiere principalmente los fundamentos de hecho y de derecho que justifican la emisión del acto administrativo, no resultando admisible el simple señalamiento de las normas legales aplicables, sino que debe ser lo suficientemente explícita y con un análisis de la situación que permitan que el acto se baste a sí mismo; habrá de ser lo suficientemente claro, y que incluso justifique el contenido u objeto de la decisión”.

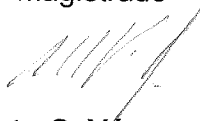
“Se entiende que un acto administrativo se encuentra motivado en el caso en que su parte dispositiva o resolutive establezca de forma clara, expositiva y detallada de motivos, razones o fundamentos que justifican la Administración Pública adopte una determinada decisión en base a lo contemplado previamente en la Ley” (Parada, Ramón. Derecho Administrativo I: Parte General, 17ava edición, España, Editorial Marcial Pons, 136-137).”

7. Consecuentemente, estimamos que el incumplimiento del contratista resulta patente luego de confrontar las constancias probatorias allegadas a la encuesta administrativa con los términos de referencia y las condiciones del pliego de cargos.

Por lo expuesto, salvamos el voto,



Elías Solís González
Magistrado



Alberto C. Vásquez R.
Secretario General

