



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE N°: 167-2018.

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

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.DV-08-2018 de 01 de noviembre de 2018, por la cual el Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional de Ambiente) resolvió administrativamente el Contrato de Servicios No.CC-06-CAF-2018, dentro del acto público de selección de contratista No.2018-1-08-0-04-LP-024141.

MAGISTRADO PONENTE: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN N°036-Pleno/TACP de 8 de marzo de 2019. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

El procedimiento de selección de contratista que atendemos, en virtud del recurso de apelación promovido, surgió antes de la entrada en vigencia de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017 que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, pero el contrato se perfeccionó después de su entrada en vigor, por lo que debemos observar lo dispuesto en el artículo 100 de la aludida excerta legal, en el sentido que ***“a los procedimientos de selección de contratistas o contratos perfeccionados iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley, se les aplicarán las normas vigentes al momento de su convocatoria o perfeccionamiento”***.

Así, el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, contempla en su artículo 136 la creación del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia de los recursos de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la inhabilitación del contratista.

El Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, por el cual se reglamenta el precitado Texto Único Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 216 al 220, establece el procedimiento a seguir en relación al recurso de apelación anunciado.

I. ANTECEDENTES.

El 06 de febrero de 2018, el Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional del Ambiente) convocó al acto público de selección de contratista para la Licitación Pública No.2018-1-08-0-04-LP-024141, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, para la *“confección de planos y construcción de 1 depósito con oficina y servicios sanitarios completo, para el proyecto PROCUENCAS del Ministerio de Ambiente, en el vivero de Boquete (Chiriquí)”*; acto público que le fue adjudicado al apelante (**EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.**), por ser la oferta



que cumplió a cabalidad con los requisitos del pliego de cargos. El contrato se perfeccionó con la firma de las partes el día 2 de mayo de 2018.

Posteriormente, el Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional del Ambiente) luego de la notificación y de la concesión de términos que otorga la ley especial, respecto a la intención de resolución del contrato, ordenó con la Resolución Administrativa No.DV-08-2018 de 01 de noviembre de 2018, resolver administrativamente el Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018 de 02 de mayo de 2018, suscrito por DORA CYNTHIA GONZÁLEZ DE COLOMA (en nombre y representación de FIDUCIARIA 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.**, así como también la inhabilitación por seis (6) meses; Resolución que fue publicada en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, el 01 de noviembre de 2018.

II. ANUNCIO Y SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN.

El 12 de noviembre de 2018, el licenciado VICENTE ARCHIBOLD BLAKE, en su calidad de apoderado especial de **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.**, interpuso recurso de apelación en contra de la Resolución No.DV-08-2018 de 01 de noviembre de 2018, por la cual el Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional de Ambiente) resolvió administrativamente el Contrato de Servicios No.CC-06-CAF-2018, dentro del acto público de selección de contratista para la Licitación Pública No.2018-1-08-0-04-LP-024141.

III. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO.

Lo constituye la Resolución Administrativa No.DV-08-2018 de 01 de noviembre de 2018, proferida por el Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional de Ambiente), por la cual se resolvió administrativamente el Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018 de 02 de mayo de 2018, para la *“confección de planos y construcción de 1 depósito con oficina y servicios sanitarios completo, para el proyecto PROCUENCAS del Ministerio de Ambiente, en el vivero de Boquete (Chiriquí)”*, e inhabilitó a **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.** para realizar contratos con el Estado por el período de seis (6) meses.

IV. RECURSO DE APELACIÓN.

El licenciado VICENTE ARCHIBOLD BLAKE, en su calidad de apoderado especial de **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.**, requirió a esta Colegiatura que se revocara la Resolución Administrativa No.DV-08-2018 de 01 de noviembre de 2018, dictada por el Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional de Ambiente).

La parte actora mediante escrito visible de foja 013 a 023 del expediente del Tribunal, argumentó entre otros aspectos, que *“luego de la orden de proceder, presentaron todos los requerimientos para obtener los permisos que otorgaba el Ministerio de Salud y el Departamento del Cuerpo de Bomberos necesarios para hacer la solicitud del permiso de construcción e iniciar la obra, sin embargo por razones que desconocieron y ajenas a su responsabilidad a la fecha no se les había dado el permiso o aprobación de planos por parte del cuerpo de Bomberos necesarios para obtener el permiso de construcción que les permitiera iniciar la obra a pesar de contar con todos los materiales en sitio...”*; por lo que *“el Ministerio de Ambiente otorgó dos (2) prórrogas, suscribiendo las adendas No.1 y No.2...”*

3

V. REMISIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.

Con Nota SG-2020-2018 fechada 14 de noviembre de 2018, el Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional del Ambiente), envió el expediente administrativo al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (fojas 057 a 058 del expediente del Tribunal).



VI. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Mediante la Resolución No.002-2019-TACP de 08 de enero de 2019, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aludidas por la recurrente; y requirió de oficio, información / documentación al Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional del Ambiente), misma que fue remitida a la Secretaría del Tribunal, con Nota SG-001-2019 calendada el 14 de enero de 2019 (fojas 114 a 118 y 126 a 130 del expediente del Tribunal, respectivamente).

VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Iniciamos nuestro examen, señalando que a la luz del Principio de Economía contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 22 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, el Estado tiene el deber de implementar las medidas que aseguren en todo acto de selección de contratista el mayor beneficio y plena justicia en la celebración del mismo, por tales motivos tiene que adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten.

De la misma manera, el Principio de Transparencia consagrado en el artículo 21 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, indica en su numeral 5, que los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto.

Por su parte, el artículo 126 de la Ley de Contrataciones Públicas vigente al momento del perfeccionamiento del contrato, consagra las causales de la resolución administrativa del contrato, señalando como una de ellas el incumplimiento de las cláusulas pactadas.

Seguidamente, el artículo 128 de la misma excerta legal, desarrolla la resolución administrativa del contrato por incumplimiento del contratista, determinando lo siguiente:

“Artículo 128. Resolución del contrato por incumplimiento del contratista. El incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista dará lugar a la resolución administrativa del contrato, la cual se efectuará por medio de acto administrativo debidamente motivado. La entidad contratante notificará a la fiadora el incumplimiento del contratista, decretado mediante resolución motivada, la que dispondrá de un término de treinta días calendario, siguientes a la notificación de incumplimiento, para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza, o de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, siempre que quien vaya a continuarlo, por cuenta de la fiadora y a cuenta y riesgo de esta, tenga la capacidad técnica y financiera, a juicio de la entidad contratante.

Para los efectos técnicos y legales se harán extensivas y propias las cláusulas del contrato principal dentro del contrato de fianza, en lo relativo a la ejecución del contrato.

Si el fiador ejerce la opción de sustituir al contratista en todos sus derechos y

21



obligaciones, deberá indicarle a la entidad quién continuará la ejecución del contrato a su nombre.

Una vez asumida la sustitución del contratista, la fiadora tendrá un término de cinco días calendario para continuar con la ejecución del contrato y finalizar la obra de conformidad con lo pactado.

Salvo que el incumplimiento de que trata este artículo sea por caso fortuito, fuerza mayor, o causas no imputables a este, el contratista se hará merecedor a las sanciones e inhabilitaciones previstas en el artículo 130, sin perjuicio de la responsabilidad civil correspondiente derivada del incumplimiento contractual. La entidad contratante ejecutará las fianzas de cumplimiento consignadas, previo cumplimiento de las formalidades de rigor.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de incumplimiento total en contrataciones menores la entidad podrá convocar a otro acto público o adjudicar al proponente que haya llegado en segundo lugar, según sea más beneficioso para los intereses públicos, sin perjuicio de las sanciones aplicables. Esta materia será desarrollada en el reglamento”.

(Lo resaltado es nuestro).

El procedimiento para la resolución administrativa del Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018 de 02 de mayo de 2018 [suscrito por DORA CYNTHIA GONZÁLEZ DE COLOMA (en nombre y representación de FIDUCIARIA 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.**], para la “confección de planos y construcción de 1 depósito con oficina y servicios sanitarios completo, para el proyecto PROCUENCAS del Ministerio de Ambiente, en el vivero de Boquete (Chiriquí)”, inició con la publicación, el 18 de octubre de 2018, en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, de la Nota DV-114-2018 calendada el 18 de octubre de 2018, a través de la cual el Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional del Ambiente) comunicó a **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.**, la intención de resolver administrativamente el mencionado Contrato, concediéndole al contratista el “*término de cinco (5) días hábiles contados a partir de un (1) día hábil de publicada en PanamaCompra*” la nota en cuestión, para realizar sus descargos y presentar sus pruebas.

Una vez agotado el término anterior, el Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional del Ambiente) expidió la Resolución Administrativa No.DV-08-2018 de 01 de noviembre de 2018, publicada ese mismo día en el portal electrónico de *PanamaCompra*, por la cual se ordenó resolver administrativamente el Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018 de 02 de mayo de 2018, celebrado con **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.**, así como también la inhabilitación por el período de seis (6) meses; cumpliendo así con lo normado en los artículos 126, 128 y 129 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado con la Ley 61 de 2017.

En este caso, el Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018 de 02 de mayo de 2018, suscrito por DORA CYNTHIA GONZÁLEZ DE COLOMA (en nombre y representación de FIDUCIARIA LAFISE, S.A., el Ministerio de Ambiente y su Unidad Ejecutora del Programa de Inversión para la Restauración de Cuencas Hidrográficas Prioritarias según Contrato de Administración de Fondos No.001-2016, quien en lo sucesivo se denominó La Administración) con **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.**, se estipuló en la cláusula décima primera, las causales de resolución administrativa del contrato y se utilizó como fundamento legal el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006; además, se estableció que todos los pronunciamientos del Ministerio de Ambiente, en cuanto a la interpretación del contrato, tenían la naturaleza de actos administrativos. El aludido Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018, fue firmado por las partes (DORA CYNTHIA GONZÁLEZ DE COLOMA y **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES**

21

Como anteriormente se ha mencionado, DORA CYNTHIA GONZÁLEZ DE COLOMA (en nombre y representación de FIDUCIARIA LAFISE, S.A., el Ministerio de Ambiente y su Unidad Ejecutora del Programa de Inversión para la Restauración de Cuencas Hidrográficas Prioritaria) suscribió con **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.**, el Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018 de 02 de mayo de 2018 (fojas 249 a la 251 del expediente administrativo), publicado en el sistema electrónico de *PanamaCompra* el 15 de mayo de 2018 y cuya duración fue planeada para ejecutarse dentro de los noventa (90) días calendarios a partir del día hábil siguiente a la entrega de la orden de proceder por parte del Ministerio al Contratista (Nota fechada de 11 de mayo de 2018; entregada y publicada en *PanamaCompra* el 15 de mayo de 2018). En el citado Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018, se desglosaron los tiempos de entrega y pagos de la siguiente manera:

DESCGLOSE DE TIEMPOS DE ENTREGA Y PAGOS							
Productos	Tiempo de entrega a partir de la orden de proceder (días calendarios)	% de Pago	Monto Neto B/.	ITBMS B/.	Monto Bruto B/.	Retención 10%	Pago con Retención Aplicada B/.
Producto No. 1 Entrega del diseño estructural y los planos desarrollados preliminares de los depósitos a construir.	15 días a partir de la orden de compra	20	9,327.10	652.90	9,980.00	998.00	8,982.00
Producto No. 2 Entrega de los planos aprobados, estudios necesarios y los permisos de construcción.	30 días a partir de la orden de compra	20	9,327.10	652.90	9,980.00	998.00	8,982.00
Producto No. 3. Pago al completar el 30% de avances de la obra, una vez tramitada la gestión de cobro	60 días a partir de la orden de compra	30	13,990.65	979.35	14,970.00	1,497.00	13,473.00
Productos	Tiempo de entrega a partir de la orden de proceder (días calendarios)	% de Pago	Monto Neto B/.	ITBMS B/.	Monto Bruto B/.	Retención 10%	Pago con Retención Aplicada B/.
correspondiente, la cual deberá incluir el informe de inspección firmado de parte del Ministerio de Ambiente.							
Producto No. 4, Pago una vez terminada y recibida la obra en un 100%, el cual deberá incluir el acta de inspección final firmada por parte del Ministerio de Ambiente.	90 días a partir de la orden de compra	30	13,990.65	979.35	14,970.00	1,497.00	13,473.00
TOTAL	90 DÍAS	100	B/.46,635.50	B/.3,264.50	B/.49,900.00	B/.4,990.00	B/.44,910.00

EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A., con Nota:201806-04 fechada 17 de junio de 2018 (foja 313 del expediente administrativo), solicitó *“prórroga de sesenta (60) días a partir del 16 de agosto de 2018, fecha en que se venció el Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018, debido a que la revisión del anteproyecto realizada por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá, hizo varias recomendaciones incluyendo modificación de planos”*, por lo que se suscribió la Adenda No.1 que modificó entre otros,

7



la vigencia del Contrato a ciento treinta y cinco (135) días calendario a partir del día hábil siguiente a la entrega de la orden de proceder por parte del Ministerio al Contratista. Posteriormente, se suscribió la Adenda No.2, que reformó entre otros, la vigencia del Contrato a ciento ochenta (180) días calendario a partir del día hábil siguiente a la entrega de la orden de proceder, por parte del Ministerio al Contratista.

Así las cosas, entre los informes elaborados por el Programa de Inversión para la Restauración de Cuencas Hidrográficas Prioritarias del Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional del Ambiente), podemos observar el Informe de Inspección Técnica de 12 de octubre de 2018 (fojas 333 a 337 del expediente administrativo), en el cual se indicó entre otros que, *“en el Ministerio de Salud se ingresó por primera vez los planos el día 05 de julio de 2018, realizando el pago de impuesto y la aprobación el día 10 de octubre de 2018; ...que el 27 de septiembre de 2018 el Departamento de Ingeniería Municipal del distrito de Boquete, les indicó que ya estaba calculado el permiso de construcción desde el 27 de junio de 2018, sin que la empresa hubiese ido a pagar los impuestos para su consecución; el arquitecto VÍCTOR DE ARAUZ de **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.**, indicó que el desarrollo de los trabajos de campo se empezarían el 15 de octubre de 2018; no se había empezado a construir el proyecto de depósito del vivero de Boquete, a pesar de tener orden de proceder de mayo de 2018...”*

El Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional del Ambiente) con Nota DV-114-2018, calendada y publicada en el portal de *PanamaCompra* el 18 de octubre de 2018, notificó a **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.** la decisión de *“iniciar los trámites para la resolución administrativa del Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018 de 02 de mayo de 2018, invocándose la causal relativa al incumplimiento de las cláusulas pactadas”*. Así mismo manifestó que, *“la decisión se había tomado sobre la base de lo contenido de varios informes de inspección técnica contenidos en el expediente administrativo, pero, principalmente, en el Informe de Inspección Técnica de 12 de octubre de 2018, que certificó que no se había iniciado la obra de Boquete y que la empresa se mantenía realizando trámites administrativos. Según dispuso la cláusula décima cuarta del Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018, modificada por la Adenda No.2, la entrega del Producto No.2, que correspondía a la entrega de planos aprobados, debió realizarse a los 30 días calendarios contados a partir de la orden de proceder, es decir, al 14 de junio de 2018, mientras que la entrega del Producto No.3 sobre el avance del 30% de la obra, debió darse a los 120 días calendarios contados a partir de la entrega de la orden de proceder, es decir, el 12 de septiembre de 2018. Dado que ambas fechas habían vencido sin que se cumpliera con la entrega de los Productos No.2 y No.3, el Ministerio de Ambiente, consideró que se incurrió en incumplimiento del contrato”*. Adicionalmente la entidad señaló que, *“la vigencia de este Contrato se había extendido en dos ocasiones por medio de dos adendas, que se habían formalizado con sus respectivos endosos de fianza de cumplimiento, pasándose de una vigencia de 90 días calendarios a 180 días calendarios, contados a partir de la entrega de la orden de proceder, el pasado 15 de mayo de 2018, sin que a la fecha se hubiera logrado concluir la obra. Habiendo transcurrido 155 días calendarios del contrato, se advirtió poca posibilidad de que la obra fuera concluida dentro de la vigencia del contrato, es decir, hasta el 11 de noviembre de 2018...”*; y se le concedió el *“término de cinco (5) días hábiles, contados a partir de un (1) día hábil de publicada la Nota DV-114-2018, en PanamaCompra”*, para que contestara y presentaran las pruebas que estimara pertinentes (fojas 347 a 349 del expediente administrativo).

De igual manera, con Nota DV-118-2018 de 18 de octubre de 2018, el Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional del Ambiente) puso en conocimiento de la Compañía Internacional de Seguros, S.A. la comunicación girada a **EMPRESAS**

9



PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A. referente al inicio del proceso de resolución administrativa del Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018 de 02 de mayo de 2018, por incumplimiento de las cláusulas pactadas (foja 346 del expediente administrativo).

EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A., aportó sus descargos con Nota:201810-04 fechada 25 de octubre de 2018 y recibida por la entidad ese mismo día, alegando entre otros que "aún no habían podido iniciar con las obras en el depósito de Boquete, debido a que les había tomado mucho más del tiempo estimado en concluir con los trámites administrativos. Estos iniciaron durante el mes de mayo con la solicitud de aprobación del anteproyecto en los Bomberos (DINASEPI). El mismo fueron devueltos en más de una ocasión por solicitudes inusuales del departamento de DINASEPI, se vieron en la necesidad de solicitar al Ministerio de Ambiente que les confeccionaran una nota aclaratoria para poder contar con la aprobación de este requisito... Todas estas notas y solicitudes por parte de DINASEPI las consideraron innecesarias y conllevaron a un retraso ya que la naturaleza del proyecto y su uso futuro no ameritaba dicha información. La aprobación del anteproyecto concluyó en el mes de octubre. De no contar con la aprobación del anteproyecto no se podía iniciar con el trámite de aprobación de planos. Luego se iniciaron los trámites con Salud, estos solicitaron un diseño adicional y contaban con el sello de aprobación del Ministerio de Salud en los planos... Cuando inició la solicitud de los permisos en el Municipio de Boquete les informaron que la tasa de impuestos correspondía al 1%, cuando intentaron pagar para conseguir el permiso provisional les informaron que el porcentaje era diferente, actualmente un 3% y que no se podía otorgar sin contar con el sello de Salud y de los Bomberos, y este último mencionado aún no lo tenían". Que habían tenido que "solicitar todas esas prórrogas que mencionó el Ministerio de Ambiente por razones no imputables al contratista, tal como lo menciona la novena cláusula del contrato. Aún no contaban con la aprobación de los planos por los Bomberos (DINSEPI). Sin ese permiso no les darían el permiso de construcción y por ende no podrían iniciar la obra..." (fojas 350 a 358 del expediente administrativo).

El 01 de noviembre de 2018, el Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional del Ambiente) publicó en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, la Resolución Administrativa No.DV-08-2018 de 01 de noviembre de 2018, por la cual se dispuso resolver administrativamente el Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018 de 02 de mayo de 2018, para la "confección de planos y construcción de 1 depósito con oficina y servicios sanitarios completo, para el proyecto PROCUENCAS del Ministerio de Ambiente, en el vivero de Boquete (Chiriquí)", e inhabilitó a **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.** para realizar contratos con el Estado por el período de seis (6) meses; en atención a lo normado en los artículos 126, 128 y 129 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado con la Ley 61 de 2017.

Así las cosas, si bien es cierto que la recurrente en su escrito de apelación apunta una serie de argumentos para justificar la no entrega en tiempo oportuno del objeto contractual solicitado, tenemos que manifestar que en el correspondiente Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018, así como en sus respectivas Adendas (No.1 y No.2) se implantó el término de entrega; y no existe evidencia alguna en el expediente que demuestre que la apelante haya hecho entrega del objeto contractual descrito.

Además, como bien señala el Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional del Ambiente) en los informes técnicos y correspondencia remitida a **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.**, según lo dispuesto en la cláusula décima cuarta del Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018, modificada por la Adenda

9



No.2, *“la entrega del Producto No.2, que correspondía a la entrega de planos aprobados, debió realizarse a los 30 días calendarios contados a partir de la orden de proceder, es decir, al 14 de junio de 2018, mientras que la entrega del Producto No.3 sobre el avance del 30% de la obra, debió darse a los 120 días calendarios contados a partir de la entrega de la orden de proceder, es decir, el 12 de septiembre de 2018; dando como resultado que ambas “fechas habían vencido sin que se cumpliera con la entrega de los Productos No.2 y No.3...”*. Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional del Ambiente) indicó que, la vigencia del precitado Contrato, *“se había extendido en dos ocasiones por medio de dos adendas, que se habían formalizado con sus respectivos endosos de fianza de cumplimiento, pasándose de una vigencia de 90 días calendarios a 180 días calendarios, contados a partir de la entrega de la orden de proceder, el pasado 15 de mayo de 2018, sin que a la fecha se hubiera logrado concluir la obra. Habiendo transcurrido 155 días calendarios del contrato, se advirtió poca posibilidad de que la obra fuera concluida dentro de la vigencia del contrato, es decir, hasta el 11 de noviembre de 2018...”* (Fojas 333 a 337 y 346 a 349 del expediente administrativo).

En referencia a lo anterior, el artículo 18 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 67 de 2017, establece que son obligaciones y deberes del contratista, cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones, dentro del término pactado.

“Artículo 15. Obligaciones y deberes del contratista. Son obligaciones del contratista las siguientes:

1. Cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones, dentro del término pactado.

...

3. Acatar las instrucciones que durante el desarrollo del contrato le sean impartidas por la entidad contratante, siempre que estén amparadas dentro de la relación contractual.

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

...”

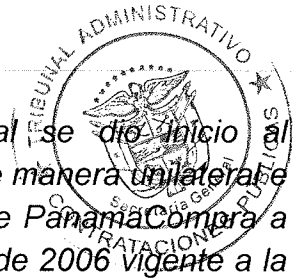
En cuanto a los argumentos esbozados por la recurrente en su escrito, referentes a que la Resolución Administrativa No.DV-08-2018 de 01 de noviembre de 2018 *“fue expedida (firmada) por una persona sin facultad para ello (Viceministro de Ambiente), incurriendo en causal de nulidad”*, tenemos a bien señalar que para las fechas de expedición de la precitada Resolución Administrativa No.DV-08-2018, así como de la Nota DV-114-2018 de 18 de octubre de 2018, YAMIL SÁNCHEZ estaba designado por el Decreto No.55 de 03 de abril de 2017¹, como Viceministro de Ambiente encargado, hasta tanto EMILIO SEMPRIS, ocupara el cargo de Ministro de Ambiente encargado; y según la Resolución No.DM-0598-2016 de 20 de octubre de 2016² del Ministerio de Ambiente, el Viceministro de Ambiente de manera independiente, está entre otros, facultado para *“firmar resoluciones de rechazo de propuesta o resoluciones que declaren resuelto administrativamente contratos u orden de compras hasta por un monto de DOSCIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.200,000.00), así como firmar informes de conducta sobre actos autorizados por el (la) Jefe (a) de Compras, el (la) Jefe (a) de Administración, el (la) Subdirector (a) de Administración y Finanzas, o el (la) Director (a) de Administración y Finanzas”* (fojas 126 a 130 del expediente del Tribunal).

En este mismo orden de ideas y tal cual lo hemos desarrollado en párrafos anteriores, pese a que **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.** en su escrito

¹ Decreto No.55 de 03 de abril de 2017. Gaceta Oficial Digital No.28250-A, de lunes 03 de abril de 2017.

² Resolución No.DM-0598-2016 de 20 de octubre de 2016. Gaceta Oficial Digital No.28164-B, de miércoles 23 de noviembre de 2016.

89



manifestara que la entidad contratante en la *“Nota por la cual se dio inicio al procedimiento de resolución administrativa de contrato estableciera de manera unilateral e ilegal recortar el término de publicación de dicha Nota en el portal de PanamaCompra a un solo día hábil, cuando el artículo 145 del texto único de la Ley 22 de 2006 vigente a la fecha de manera expresa dispone que deben ser 2 días de publicación para que se dé por notificado el documento...”*; tenemos a bien indicar, que si bien es cierto, el procedimiento de selección de contratista que atendemos, en virtud del recurso de apelación promovido, le es aplicable la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017 que reformó la Ley 22 de 2006, debido a que las partes firmaron el contrato el 02 de mayo de 2018, y pese a que la entidad contratante erró en la aplicación de la norma jurídica, la Resolución Administrativa No.DV-08-2018 de 01 de noviembre de 2018, fue publicada en el portal electrónico de PanamaCompra el día 01 de noviembre de 2018; es decir, 3 días hábiles después de que venciera el plazo de 5 días hábiles otorgados para la contestación y presentación de pruebas, como veremos a continuación:

- ✓ 18 de octubre de 2018: se publicó en PanamaCompra la Nota DV-114-2018 (intensión de resolución administrativa de contrato, donde se otorgó 5 días hábiles para contestación y presentación de pruebas).
- ✓ 19 y 22 de octubre de 2018: 2 días hábiles para la notificación (artículo 145 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado con la Ley 61 de 2017).
- ✓ 23, 24, 25, 26 y 29 de octubre de 2018: 5 días hábiles para contestación y presentación de pruebas (artículo 129 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado con la Ley 61 de 2017).
- ✓ 25 de octubre de 2018: recurrente aportó sus descargos con la Nota:201810-04 de 25 de octubre de 2018.
- ✓ 01 de noviembre de 2018: emisión y publicación en PanamaCompra de la Resolución Administrativa No.DV-08-2018, por la cual se rescindió administrativamente el Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018; es decir, 3 días hábiles después de que venciera el plazo de 5 días hábiles otorgados para la contestación y presentación de pruebas.

Por su parte, el artículo 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 del cual las partes determinan las sumas adeudadas entre sí.

“Artículo 99. Vigencia y liquidación de los contratos. Los contratos se entenderán vigentes hasta la liquidación.

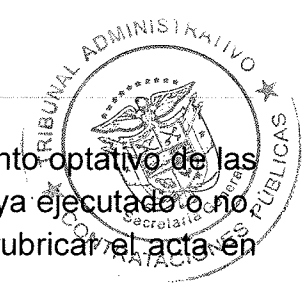
Para efectos de este artículo, se entenderá por liquidación de los contratos el procedimiento a través del cual, una vez terminada la ejecución del contrato, las partes determinan las sumas adeudadas entre sí.

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

9



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 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 la recurrente, ha incumplido el objeto del Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018 de 02 de mayo de 2018, suscrito por DORA CYNTHIA GONZÁLEZ DE COLOMA (en nombre y representación de FIDUCIARIA 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 aludido artículo 126 *“incumplimiento de las cláusulas pactadas”*; facultándose así al Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional del Ambiente) para resolver administrativamente el aludido Contrato de Servicios.

A saber, el artículo 91 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 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 más bien continuar con su labor en pro de los avances.

En lo tocante al aspecto de la inhabilitación, este Tribunal comparte las apreciaciones que expone la Resolución Administrativa No. DV-08-2018 de 01 de noviembre de 2018, proferida por el Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional de Ambiente), por la cual se resolvió administrativamente el Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018 de 02 de mayo de 2018; e inhabilitó a **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.** para realizar contratos con el Estado por el período de seis (6) meses.

Finalmente, y en virtud de las evaluaciones señaladas, esta Colegiatura al no encontrar desvirtuadas las razones que llevaron al Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad de Ambiente) a resolver administrativamente el Contrato de Servicios No.CC-006-CAF-2018 de 02 de mayo de 2018, procederá a **CONFIRMAR** los efectos de la Resolución Administrativa No.DV-08-2018 de 01 de noviembre de 2018, publicada en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, el 01 de noviembre de 2018.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR los efectos de la Resolución Administrativa No.DV-08-2018 de 01 de noviembre de 2018, proferida por el Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional de Ambiente), por la cual se resolvió administrativamente el Contrato de

9

Servicios No.CC-006-CAF-2018 de 02 de mayo de 2018, para la “*confección de planos y construcción de 1 depósito con oficina y servicios sanitarios completo, para el proyecto PROCUENCAS del Ministerio de Ambiente, en el vivero de Boquete (Chiriquí)*”; e inhabilitó a **EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS, S.A.** para realizar contratos con el Estado por el período de seis (6) meses.

SEGUNDO: DEVOLVER al Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional de Ambiente), el expediente administrativo contentivo del procedimiento de selección de contratista para la Licitación Pública No.2018-1-08-0-04-LP-024141; según informe radicado a foja 138 del expediente del Tribunal.

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

CUARTO: ADVERTIR a las partes, que esta Resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.167-2018, previa anotación en el registro respectivo.

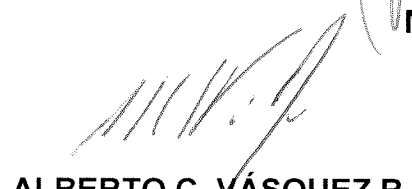
FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 1, 18, 20, 21, 22, 91, 99, 126, 128, 129, 136, 152 y 161 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículo 100 de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 216 al 220 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018; y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ALBERTO C. VÁSQUEZ R.
Secretario General

