



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 193-2022

RECORRENTE: TU ELECTRICENTRO, S.A.

ACTO RECURRIDO: Resolución Administrativa N°034-2022- CONADES de 24 agosto de 2022, por medio de la cual el MINISTERIO DE AMBIENTE (Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible-Unidad Coordinadora y Ejecutora de Programas), resuelve administrativamente del Contrato de Obra N°COC-36-17, inhabilita por tres (3) años a la empresa TU ELECTRICENTRO, S.A. y ejecuta las Fianzas de Cumplimiento y de Pago Anticipado.

Magistrado Ponente: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN N°267-2022Pleno/TACP de 15 de diciembre de 2022 (Decisión).

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el apoderado especial de la empresa **TU ELECTRICENTRO, S.A.** en contra de la **Resolución Administrativa N°034-2022-CONADES de 24 de agosto de 2022**, proferida por el **MINISTERIO DE AMBIENTE** (Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible-Unidad Coordinadora y Ejecutora de Programas).

CONSIDERANDO:

Que, la ley aplicable al caso en concreto, lo es el Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 61 de 2017, tomando en consideración que el acto público en ejecución que nos ocupa data su convocatoria desde el día 14 de marzo de 2017, y el mismo fue refrendado el 31 de octubre de 2018, el contrato en sí se encuentra fundamentado bajo las reglas de la Ley 61 de 2020. Ello es así, ya que de conformidad al artículo 75 de la Ley 153 de 2020, los procedimientos de selección de contratista o contratos perfeccionados iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley (Ley 153 de 2020), se les aplicarán las normas vigentes al momento de su convocatoria o perfeccionamiento.

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 61 de 2017, regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 136 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 del contrato y los efectos de la inhabilitación del contratista.

De igual forma, el artículo 149 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, en el cual se establece el procedimiento para la tramitación del recurso de apelación, así como los artículos 216 y 217 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018.

I. ANTECEDENTES:

El Estado, debidamente representado para este acto por el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA**, llevó a cabo el procedimiento de selección de contratista por licitación pública N°**2017-0-03-0-04-LP-024608**, cuyo objeto contractual es el “**ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE OBRAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO DE LAS COMUNIDADES DE MATA RICA, BONGO Y LADRILLOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE 381 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYENDO 7 UNIDADES ESPECIALES), EN LOS CORREGIMIENTOS DE PAJA DE SOMBRERO, LOS ANGELES, EL RINCÓN, EN EL DISTRITO DE GUALACA, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ**”, con precio estimado de **DOS MILLONES QUINIENTOS DIECINUEVE MIL BALBOAS (B/. 2,519,000.00)**.

El **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA**, a través de la investidura de sus autoridades correspondientes, suscribió el **Contrato de Obra N°COC-36-17**, a favor de **TU ELECTRICENTRO, S.A.**, por el monto de **DOS MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CIENTO BALBOAS (B/. 2,267,100.00)**, setecientos noventa y cinco (795) días calendario, según se observa en el registro electrónico N°**2017-0-03-0-04-LP-024608**, dicho contrato fue refrendado por la Contraloría General de República (Contraloría o CGR), el 31 de octubre de 2018, según se observa en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, cuya publicación fue realizada el 12 de noviembre de 2018, a las 04:29 p.m.

Se ha verificado en el portal electrónico “PanamaCompra”, que la entidad publicó la **Nota CONADES/UCEP-S.E.-489-2018 de 6 de noviembre de 2018**, la cual contiene la Orden de Proceder, por lo que el plazo de ejecución del proyecto era del lunes 12 de noviembre de 2018 al jueves 14 de enero de 2021. Es válido destacar que la obra se dividió en dos fases, a saber:

- Fase de Estudio, Diseño y Construcción de las Obras con un plazo de 430 días calendario, el cual comenzó a partir del lunes 12 de noviembre de 2018 y debía concluir el miércoles 15 de enero de 2020.
- Fase para el Mantenimiento y Operación de las Obras con un plazo de 365 días calendario, dicho plazo comenzó a partir del jueves 16 de enero de 2020 y debía concluir el jueves 14 de enero de 2021.



Mediante el Decreto Ejecutivo N°588 de 23 de septiembre de 2020, se traslada el **Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES)** y la **Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas de Desarrollo Sostenible (UCEP)** al Ministerio de Ambiente, así dispone en su artículo 5 que, para los efectos legales, los proyectos y sus respectivas garantías, los contratos y sus adendas, así como los demás documentos suscritos y administrados por el **CONADES**, por conducto del **Ministerio de la Presidencia**, se subrogan en el **Ministerio de Ambiente** para ser administrados y ejecutados por éste.

Así las cosas, el **MINISTERIO DE AMBIENTE (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE)**, a través de la **Nota CONADES-UCEP-ALYADQ-022-2021** de 02 de febrero de 2021, publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” el día 18 de febrero de 2021, la entidad comunicó a la contratista **TU ELECTRICENTRO, S.A.**, su intención de resolver administrativamente el referido contrato de obra civil, indicando sus razones y concediéndole el término de cinco (5) días para contestar y presentar las pruebas que estimara convenientes, en lo medular consigna lo siguiente:



CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
CONADES

Panamá, 02 de febrero de 2021
CONADES-UCEP-ALYADQ-022-2021

Señor
Edgardo Geovani Castillo
Representante Legal
Tu Electricentro, S.A.
E S D

Referencia: Contrato No. CDC-36-17, para el estudio, diseño, construcción y mantenimiento de obras para el mejoramiento del sistema de acueducto de las comunidades de Mata Rica, Bongo y Ladrillos, y la Construcción de 381 unidades sanitarias (incluyendo 7 unidades especiales), en los corregimientos de Paja Sombrero, Los Angeles, El Rincón, distrito de Gualaca, provincia de Chiniquí.

Respetado Señor:

Por este medio, hago de su conocimiento el posible incumplimiento del Contrato de Obra Civil No. CDC-36-17, fechado el 23 de octubre de 2018, para el Estudio, diseño, construcción y mantenimiento de obras para el mejoramiento del sistema de acueducto de las comunidades de Mata Rica, Bongo y Ladrillos, y la Construcción de 381 unidades sanitarias (incluyendo 7 unidades especiales), en los corregimientos de Paja Sombrero, Los Angeles, El Rincón, distrito de Gualaca, provincia de Chiniquí, suscrito entre MP/CONADES/UCEP y la empresa **TU ELECTRICENTRO, S.A.**, motivo por el cual esta Entidad decidió iniciar el trámite de Resolución Administrativa del Contrato, fundamentando en el informe técnico fechado el 04 de diciembre de 2019, por las siguientes razones:

1. Resumen de la Situación Actual de la Obra

Descripción	Avance	Observación
Cuentas presentadas	1	Anticipo // Parte de los preliminares y diseño de las unidades sanitarias.
% de Avance Financiero aprobado por la Inspección	7.32%	Parte de los preliminares y diseño de las unidades sanitarias, sin incluir anticipo.
% de Avance Físico	10.0%	Solo unidades intervenidas y parte de las actividades preliminares.
Monto avance	87 \$4,500.13	No incluye ÍTEMES
Unidades intervenidas	17	
Unidades Entregadas	0	
Unidades por terminar	364	

Acerta
compañía de seguros



CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
CONADES

Del proyecto en general podemos indicar lo siguiente:

- Este proyecto se atacó solamente la comunidad Mata Roca
- Se han intervenido **17** unidades sanitarias en actividades específicas, desglosándose de la siguiente manera:
 - ✓ 17 unidades con excavaciones y fundaciones
 - ✓ 17 unidades con pisos
 - ✓ 17 unidades con estructuras vaciadas en sitio
 - ✓ 17 unidades con estructuras de techos
 - ✓ 17 unidades con puertas instaladas
 - ✓ 17 unidades con ventanas instaladas
 - ✓ 17 unidades con instalación de artefactos sanitarios
 - ✓ 17 unidades con instalación de plomería
 - ✓ 17 unidades con instalación de baldosas
 - ✓ 17 unidades con instalación de azulejos
 - ✓ 17 unidades con el sistema de tratamiento de desechos orgánico. Esta actividad contempla desde excavación, suministro, instalación completa.
- Se realizó una visita para inspección del proyecto el día **13 de noviembre de 2019**. Junto con la fiscalización de contratista, se visitaron 9 unidades de las cuales solo se entregaron dos, ya que las demás presentaron observaciones que deben ser subsanadas para volver a programar la inspección y entonces proceder a entregarlas a los beneficiarios.
- La última inspección realizada fue el día de hoy **04 de diciembre del 2019** donde se visitaron las 17 unidades sanitarias construidas, de las cuales 13 fueron aprobadas junto con la fiscalización de la Contratación General, las otras 4 presentaron observaciones que deben subsanar para volver a inspeccionarlas la próxima semana.
- El contratista entregó 17 resultados de las pruebas de percolación con firma y sello del MINSA-Chimiquí. Lo curioso es que los 17 resultados son idénticos, mismos datos tomados durante las pruebas, mismas fotografías de sustento. Ya estamos en proceso de investigación para corroborar la firma por parte del MINSA que presentan y cuestionar porque se avalaron dichas pruebas que son idénticas.

3. Estado de la situación social actual del proyecto:

Durante la ejecución de la obra, se observaron los siguientes hallazgos sociales y técnicos:

- El contrato original contempla un listado general 381 beneficiarios formalizados.

Gobierno de la
República de Panamá

Tel: (507) 524-2000
Avenida Balboa y Calle 39 Este
PHI Torre Miramar, Piso 8, 9 y 10
www.conades.gob.pa

CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
CONADES

- 104 beneficiarios del listado original del contrato deberán ser excluidos del programa de sanidad básica por los motivos expuestos en el informe de validación y cambios al contrato.
- 61 beneficiarios fueron detectados que no fueron encuestados y se anexaron al proyecto reemplazando los beneficiarios que fueron eliminados.
- El Bando Social se realizó del 18 de marzo del 2019 al 03 de junio de 2019, por parte de personal de CONADES y la empresa Contratista.

Conforme a lo establecido en el numeral 2 del artículo 116 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, que trata del Procedimiento de Resolución del Contrato, norma vigente al momento de la celebración de este Contrato, la cual se le concede un término de cinco (5) días hábiles, para que conteste y a la vez presente las pruebas que considere pertinente.

Una copia de esta nota se remitirá a **ACERTA SEGUROS, S.A.**, con el objeto de que se suspenda la caducidad de la Fianza de Cumplimiento No. **FKCC-6912**, y la Fianza de Pago Anticipado No. **FIAN-1677**, aportadas para garantizar la ejecución del Contrato de Obra Civil No. **COC-36-17**.

Atentamente,

Lic. **Luis A. Ramírez E.**
Secretario Ejecutivo
Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible

LR/SG/mG/gg

Cc: Acerta Seguros SA

II. DESCRIPCIÓN DEL ACTO APELADO:

El MINISTERIO DE AMBIENTE (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE), a través de la Resolución Administrativa N°034-2022-CONADES



de 24 de agosto de 2022, resolvió administrativamente el Contrato de Obra N°COC-36-17, inhabilitó a la empresa contratista TU ELECTRICENTRO, S.A., por el término de tres (3) años, para participar en actos de selección de contratistas y celebrar contratos con el Estado; además ejecuta la Fianza de Cumplimiento N°FICC-6912 y la Fianza de Pago Anticipado N°FIAN-1677, ambas emitidas por ACERTA SEGUROS S.A., la cual aparece publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", a fecha 30 de agosto de 2022 a las 09:08 a.m., (visible de foja 010 a 013 del expediente del Tribunal), a saber:

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE AMBIENTE
CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
UNIDAD COORDINADORA Y EJECUTORA DE LOS PROGRAMAS

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. 034-2022-CONADES
De veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintidós (2022).

Que resuelve administrativamente el Contrato de Obra No COC-36-17, fechado 23 de octubre de 2018, para el "ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE OBRAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO DE LAS COMUNIDADES DE MATA RICA, BONGO Y LADRILLOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE 381 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 7 UNIDADES ESPECIALES), EN LOS CORREGIMIENTOS DE PAJA DE SOMBRERO, LOS ÁNGELES, EL RINCÓN, EN EL DISTRITO DE GUALACA, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ", suscrito entre MP/CONADES/UCEP y la empresa TU ELECTRICENTRO, S.A.

El suscrito Secretario Técnico del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, en uso de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

Que el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), tiene como objetivo formular y coordinar la ejecución de programas dirigidos a la atención del suministro de agua potable y dotación de servicios de saneamiento a nivel nacional. Actualmente CONADES coordina la ejecución del Programa Unificado de Desarrollo Sostenible de Agua Potable y Saneamiento en las provincias;

Que este Programa de Sanidad Básica lo ejecutó el Ministerio de la Presidencia, por conducto del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y su respectiva Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas (UCEP);

Que a través de la Resolución No. 132 de 6 de junio de 2017, se adjudicó a la empresa TU ELECTRICENTRO, S.A., corregida mediante Resolución No. 186 de 7 de agosto de 2017, mediante el acto público No. 2017-0-03-0-04-LP-024608, para el "ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE OBRAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO DE LAS COMUNIDADES DE MATA RICA, BONGO Y LADRILLOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE 381 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 7 UNIDADES ESPECIALES), EN LOS CORREGIMIENTOS DE PAJA DE SOMBRERO, LOS ÁNGELES, EL RINCÓN, EN EL DISTRITO DE GUALACA, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ", por la suma de DOS MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CIENTO BALBOAS CON 00/100 (B/2,267,100.00), incluido el I.T.B.M.S., por haber cumplido con todos los requisitos establecidos en el Pliego de Cargos dando lugar a la posterior celebración del Contrato de Obra Civil No COC-36-17, con un plazo de ejecución de 795 días calendario, contados a partir de la fecha indicada en la Orden de Proceder;

Que mediante nota CONADES/UCEP-S.E.-489-2018 de 6 de noviembre de 2018, se le comunicó al Representante Legal de la empresa TU ELECTRICENTRO, S.A., que la Orden de Proceder sería a partir del día 12 de noviembre de 2018 y que el Contrato debía concluir el día 15 de enero de 2020,

Que mediante la nota CONADES-UCEP-ALYADO-022-2021 de 02 de febrero de 2021, enviada con copia a ACERTA SEGUROS, S.A. se le comunicó de manera formal, el inicio del procedimiento de Resolución Administrativa del Contrato COC-36-17, por el posible incumplimiento de la contratista;

Que la contratista presentó Fianza de Cumplimiento No.FIC-6912 y endosos; y Fianza de Pago Anticipado No. FIAN-1677, ambas emitidas por ACERTA SEGUROS, S.A., para garantizar las obligaciones contraídas dentro del Contrato de Obra Civil No COC-36-17, fechado 23 de octubre de 2018, como parte de la responsabilidad que asumió la contratista al suscribir Contrato con el Estado;

Que en el marco de la Cláusula Primera del Contrato de Obra Civil No COC-36-17, fechado 23 de octubre de 2018, referente al Objeto del Contrato, se estableció que la contratista se obligó a realizar por su cuenta todos los trabajos para el "ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE OBRAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO DE LAS COMUNIDADES DE MATA RICA, BONGO Y LADRILLOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE 381 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 7 UNIDADES ESPECIALES), EN LOS CORREGIMIENTOS DE PAJA DE SOMBRERO, LOS ÁNGELES, EL RINCÓN, EN EL DISTRITO DE GUALACA, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ", conforme lo estipulado en el Pliego de Cargos y sus Anexos, Diseño Básico de Referencia, las Especificaciones Técnicas, su Propuesta Técnica y Económica, su Desglose de Actividades y Precios, Cronograma de Trabajo y todos los documentos contentivos de la Licitación Pública No.2017-0-03-0-04-LP-024608;

Que mediante el Informe técnico suscrito por el Inspector del Proyecto, fechado 04 de diciembre de 2019, quedó plasmado que la obra presentaba un 7.32% de avance, a pesar de su avance considerable, no se observaba un interés de la contratista por terminar la ejecución a las cláusulas pactadas en el Contrato de Obra Civil No COC-36-17;

Que la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, crea el Ministerio de Ambiente como la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente;

Que mediante el Decreto Ejecutivo No. 588 de 23 de septiembre de 2020 que traslada el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas de Desarrollos Sostenible (UCEP) al Ministerio de Ambiente;

Que el Decreto Ejecutivo No.588 de 2020, dispone en el artículo 5, que, para los efectos legales, los proyectos y sus respectivas garantías, los contratos y sus adendas, así como los demás documentos suscritos y administrados por el CONADES, por conducto del Ministerio de la Presidencia, se subrogan en el Ministerio de Ambiente para ser administrados y ejecutados por este;

Que la Cláusula Trigésima del Contrato de Obra Civil No COC-36-17, señala las causales de Resolución Administrativa por Incumplimiento del Contrato y que también se atenderá lo dispuesto en el artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006;





Que como parte del procedimiento previsto en el Capítulo XV del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 48 de 2011, la entidad adelantó las diligencias necesarias para esclarecer los hechos y comprobar la causal correspondiente. Producto de tal investigación, se emitió la nota CONADES-UCER-ALYADQ-022-2021 de 2 de febrero de 2021, en la cual se le comunicó al representante legal de TU ELECTRICENTRO S.A. con copia a ACERTA SEGUROS S.A. las razones para resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil No.COC-36-17, otorgándole un término de cinco días (5) hábiles para que contestara y presentara las pruebas pertinentes.

Que al efectuar sus descargos, la contratista no pudo rebatir razonablemente las consideraciones plasmadas en el informe de inspección ya mencionado, tomando en consideración que, entre sus obligaciones, aceptó tener profundo conocimiento en los términos de diseño y construcción, al igual que sobre todo lo que pudiese ser aparente en cuanto a lo relacionado al sitio, condiciones generales y locales, o cuanto pudiera influir en el desarrollo de los trabajos contratados, infringiendo con su actuación el artículo 15 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 48 de 2011, al igual que el artículo 115 del mismo texto normativo, de acuerdo con el cual, el incumplimiento de las obligaciones a cargo de la contratista dará lugar a la resolución administrativa del contrato.

Que en virtud de lo anteriormente expuesto, el Secretario Técnico del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible,

RESUELVE:

Artículo 1. Resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil No.COC-36-17, fechado 23 de octubre de 2018, para el "ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE OBRAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO DE LAS COMUNIDADES DE MATA RICA, BONGO Y LADRILLOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE 381 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 7 UNIDADES ESPECIALES), EN LOS CORREGIMIENTOS DE PAJA DE SOMBRERO, LOS ÁNGELES, EL RINCÓN, EN EL DISTRITO DE GUALACA, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ", suscrita entre MP/CONADES/UCER y la empresa TU ELECTRICENTRO, S.A.

Artículo 2. Inhabilitar a la empresa TU ELECTRICENTRO, S.A., por un término de tres (3) años, para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado, a partir de la notificación de esta Resolución.

Artículo 3. Notificar y remitir copia autenticada de esta Resolución a ACERTA SEGUROS, S.A. para los fines legales a que haya lugar, en la Fianza de Cumplimiento y de Anticipo del Contrato, para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza o de sustituir a la contratista en todos sus derechos y obligaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenada por la Ley 48 de 2011.

Artículo 4. Ordenar la publicación de la presente Resolución en el sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra".

Artículo 5. Advertir a la empresa contratista que, contra esta Resolución cabe el Recurso de Apelación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Resolución Administrativa No. 034-2022-CONADES
De veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintidós (2022).
Página: 3 de 4



conforme a lo establecido en el artículo 116 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 48 de 2011.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 15, 113, 115, 116, 117, 118, 131 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011; Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, Decreto No. 317-Leg de 12 de diciembre de 2006, Ley 8 de 25 de marzo de 2015, Decreto Ejecutivo No. 588 de 23 de septiembre de 2020, y la Resolución No DM-PC-CONADES-0019-2021 de 21 de julio de 2021 y demás normas concordantes y complementarias.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los veinticuatro (24) días del mes de agosto del año dos mil veintidós (2022).


Lic. Luis A. Ramírez E.
Secretario Técnico
Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible



III. ANUNCIO Y PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

La empresa contratista TU ELECTRICENTRO, S.A., en tiempo oportuno presentó el escrito de sustentación de la apelación contra la **Resolución Administrativa N°034-2022-CONADES de 24 de agosto de 2022** y adjuntó el recibido del anuncio del



recurso de apelación presentado ante el **MINISTERIO DE AMBIENTE**, el día 05 de septiembre de 2022, según el sello de recibido. (visible de folio 014 a 028 del expediente del Tribunal).

Siendo éste debidamente recibido de conformidad al artículo 149 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017 (norma vigente al momento del perfeccionamiento del contrato), el término oportuno para la sustentación del Recurso de Apelación es de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.

IV. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA:

El licenciado Edgardo Geovani Castillo Castillo, apoderado especial de la empresa apelante **TU ELECTRICENTRO, S.A.**, a lo largo del escrito de sustentación del recurso de apelación, señaló las causas por las cuales se mantiene en desacuerdo con la decisión arribada por la entidad, entre las que se encuentran las siguientes:

1. Que, su sustentación no se ajusta a los hechos realmente ocurridos a lo largo de la relación contractual de nuestro representado con la entidad contratante, omitiendo convenientemente detalles que demuestran que el Contrato de Obra Civil No. COC-36-17 no se perfeccionó por omisiones de la entidad contratante no adjudicables a la empresa **TU ELECTRICENTRO, S.A.**
2. Que, esta Resolución Administrativa se sustenta únicamente en indicar que la empresa **TU ELECTRICENTRO, S.A.** "supuestamente" infringió la las obligaciones del contratista, sin embargo no señalan cual de los nueve (9) numerales que conforman las Obligaciones del Contratista se han infringido; por otro lado la resolución impugnada indica que se infringió el artículo 115 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 28 de 2011, que se relaciona a la normativa que rige las Resoluciones Administrativas, sin que se haga una clara indicación de cuál ha sido la falta cometida por nuestro representado.
3. Que, en este mismo artículo 115 la ley establece que "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". Es claro que el artículo 115, numeral 3 señala que la Resolución Administrativa "debe contener una exposición de los hechos comprobados. de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas".
4. Que, tal como se desprende del contenido de la Resolución impugnada, ésta carece de los elementos jurídicos que exige la ley al respecto, ya que se limita a reseñar la génesis del Contrato de Obra No. COC-36-17 del 23 de octubre de 2018, y únicamente en el párrafo ocho (8) la entidad contratante señala como argumento para resolver administrativamente el contrato, la siguiente:



"Que, mediante informe técnico suscrito por el Inspector del Proyecto, fechado 4 de diciembre de 2019, quedó plasmado que la obra presentaba un 7.32% de avance, a pesar de su avance considerable, no se observaba un interés de la contratista por terminar la ejecución a las cláusulas pactadas en el Contrato de Obra Civil No. COC-36-17".

5. Que, desde la fecha de la Inspección que sirve de argumento para emitir la Resolución impugnada, han transcurrido treinta y tres (33) meses e incluso en dicha inspección se reconoce que existía un "avance considerable" sin embargo el Inspector que realizó el informe realizó juicios de valor amparado en sus sentimientos cuando indicó que "no se observa un interés de la contratista", sin evidenciar ni enumerar en qué elementos se basó para determinar una supuesta falta de interés del contratista, cuando existe una gran cantidad de correspondencia, correos, notas y reuniones entre la empresa contratista, la entidad contratante y la compañía de seguros que emitió la Fianza, cuyo único objetivo era darle vida al proyecto y despejar dudas relacionadas al mismo.
6. Que, mediante Nota del 22 de febrero de 2021, presentó sus descargos ante la posibilidad de una resolución administrativa y solicitó a la entidad contratante CONADES tener acceso a este supuesto Informe Técnico del 4 de diciembre de 2019, sin embargo, hasta la fecha no tiene conocimiento del contenido exacto de este documento, vulnerando su derecho de conocer abiertamente y en el momento oportuno de las situaciones que durante el desarrollo de su gestión como empresa contratista pudo haber corregido.
7. Que, luego de esta fecha, mantuvo comunicación con la entidad contratante, en aras de buscar una respuesta efectiva de parte de la entidad contratante, siendo que mediante Nota UCEP-ING/CHIRIQUI N 140-21 del 4 de junio de 2021, el Ingeniero Virgilio Vergara, Jefe del Departamento Técnico de CONADES-CHIRIQUI, fue citado para una reunión sobre el proyecto y donde se inició con el trámite para el cambio de alcance del proyecto, considerando las necesidades de la comunidad. En este sentido, mediante Nota CONADES-UCEP-SCP-866-2021 de 9 de diciembre de 2021, el Ingeniero Javier Berrocal solicita a nuestro representado TU ELECTRICENTRO, S.A., una serie de modificaciones relacionadas al cambio de alcance del proyecto, motivo por el cual nuestro representado cumplió con todas y cada una de las observaciones, solicitudes y modificaciones requeridas por CONADES, entregando para tales efectos la Nota COGUA-2022-02-01 de 3 de febrero de 2022.
8. Que, el día 11 de abril de 2022, mediante Nota CONADES-UCEP-SCP-394-2022, el Ingeniero Javier Berrocal, director de Seguimiento y Control de Proyectos, comunicó que no era viable la inclusión de dichas actividades al proyecto y que debía coordinarse con CONADES CHIRIQUI para evaluar el cierre del proyecto por mutuo acuerdo. A esta solicitud, se envió Nota COGUA-2022-04-02 del 4 de mayo de 2022, con nuestra propuesta, siendo respondida mediante Nota CONADES-UCEP-SE-067-2022, con fecha del 6 de junio de 2022 con una serie de



observaciones sin una contrapropuesta que permitiera conocer qué sugería la entidad contratante para realizar el mutuo acuerdo propuesto.

9. Que, al no tener respuesta, TU ELECTRICENTRO, S.A. emitió Nota No. COGUA-2022-04-02 del 4 de agosto de 2022, mediante la cual se reiteraba que no se tenía una propuesta de la entidad contratante con respecto al mutuo acuerdo sugerido y se reiteró la actuación de la entidad contratante al dilatar las acciones administrativas durante toda la relación contractual, lo que causa perjuicios a nuestro representado. Por lo anterior indicado, parte de nuestro argumento para recurrir a este Tribunal, es el hecho que es evidente que la Resolución Administrativa impugnada carece de fundamento legal, jurídico y fáctico que permita con certeza conocer cuál fue la falta cometida por nuestro representado; así como señalar que la Resolución Administrativa No. 034-2022-CONADES de 24 de agosto de 2022, no reúne los requisitos de sustentación que establece la Ley para tales efectos.
10. Que, la empresa contratista mantiene una cantidad innumerable de notas no contestadas por CONADES, que evidencia fielmente que TU ELECTRICENTRO, S.A., siempre estuvo detrás del avance del proyecto, sin embargo, desde su adjudicación no contó nunca con el apoyo de CONADES, en violación del artículo 13 de la Ley 22 de 27 de junio 2006, ordenada por la Ley 48 de 2011, que establece las obligaciones de las entidades contratantes, mismas que lamentablemente no han sido cumplidas por esta entidad.

"Artículo 13. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

1....

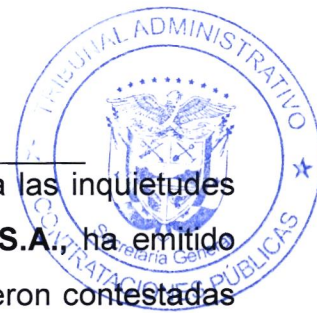
2.....

6. Cumplir con las obligaciones que contractualmente les correspondan, de forma que el contratista pueda ejecutar oportunamente lo previsto en el contrato p 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.

12. Solicitar la actualización o la revisión de los precios p de los periodos de ejecución, cuando por caso fortuito o fuerza mayor debidamente comprobados, se altere sustancialmente el contrato, de conformidad con el procedimiento previsto en el pliego de cargos". (EL RESALTADO ES DE LA APELANTE)

11. Que, **TU ELECTRICENTRO, S.A.**, manifestó en muchas ocasiones a través de notas y reuniones en las oficinas de CONADES su interés y disposición en desarrollar a cabalidad el Proyecto, pero los constantes movimientos del personal encargado del Proyecto por parte de la entidad contratante CONADES y el nuevo personal que asignaban en la institución y que no manejaba la información, trajo como consecuencia la paralización de los pocos avances que se tenían y en



consecuencia no se le daba seguimiento a darle respuesta a las a las inquietudes de nuestro presentado. Como evidencia, **TU ELECTRICENTRO, S.A.**, ha emitido más de cuarenta y ocho (48) notas a CONADES, las cuales no fueron contestadas por la entidad contratante, lo cual es una falta de seriedad y respeto a los empresarios panameños, que licitan con el Estado y que emplean mano de obra panameña, a la vez demuestra quienes realmente no tenían interés en darle la continuidad a este proyecto desde sus inicios.

12. Que, **TU ELECTRICENTRO, S.A.**, cumplió con los Preliminares de Infraestructura y los Diseños de Unidades Básicas, no obstante, el listado oficial de beneficiarios y la nota de aprobación de materiales y accesorios que debía entregar CONADES a nuestro representado fue enviado vía correo electrónico por el Ingeniero Cesar F. Araúz, el día 13 de junio del año 2019 dicho listado contenía el barrido social y lista oficial de los beneficiados con el proyecto, por lo que este documento era sumamente importante para poder iniciar con la parte constructiva del proyecto, no obstante, en el mismo año (seis meses después) la entidad contratante realiza una Inspección Técnica que utiliza como prueba para emitir esta Resolución Administrativa, sin considerar que parte del atraso se debió a la omisión de presentar el listado oficial que como entidad le correspondía facilitar a nuestro representado.

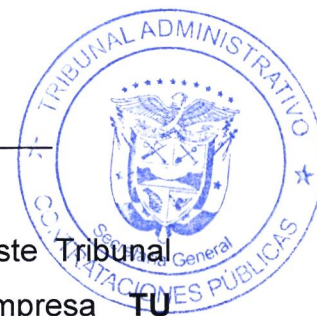
13. Que, **TU ELECTRICENTRO, S.A.**, solicitó desde el 10 de julio 2019 una adenda de tiempo debidamente sustentada mediante NOTA COGUA-2019-07-01 del 8 de julio de 2019, la cual fue recibida en el despacho del Secretario Técnico del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), el día 10 de julio de 2019, tal como consta en el documento adjunto; posteriormente la Ingeniera Marianella Marino de parte de CONADES, solicitó que se realizara la adenda de tiempo, siendo enviada nuevamente el día 8 de noviembre de 2019. La solicitud de Adenda de Tiempo (prórroga) tiene asidero legal en el contenido de los artículos 81 y 109 de la Ley 22 de 2006, que establecen lo siguiente:

“Artículo 81. Concesión de prórroga. Los retrasos que fueran producidos por causas no imputables al contratista o cuando se den situaciones de fuerza mayor o casos fortuitos, darán derecho a que se extienda el plazo del contrato por un periodo no menor al retraso.

Sin perjuicio de lo establecido, las prórrogas modificarán, proporcionalmente, los términos establecidos y se documentarán como adiciones o adendas al contrato originalmente suscrito.

También el contratista tendrá derecho a la extensión del periodo de ejecución, cuando el perfeccionamiento del contrato se efectúe con posterioridad a los ciento veinte días calendario de concluido el procedimiento de selección de contratista.

La Dirección General de Contrataciones Públicas reglamentará todo lo concerniente a este artículo. (lo resaltado es de la apelante)



Por las anteriores motivaciones fácticas y de derecho, solicitan a éste Tribunal Colegiado que modifique la el apoderado especial de la empresa **TU ELECTRICENTRO, S.A.** en contra de la **Resolución Administrativa N°034-2022-CONADES de 24 de agosto de 2022**, emitida por el **MINISTERIO DE AMBIENTE (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE)**, en el sentido de que se reconozca la responsabilidad que le atañe a la entidad contratante para la ejecución del **Contrato de Obra Civil N°COC-36-17**, exonerando de responsabilidad a **TU ELECTRICENTRO, S.A.** y revocando el contenido del artículo 2 de la resolución impugnada relacionado a la inhabilitación de la empresa **TU ELECTRICENTRO, S.A.**

V. REMISIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO:

Mediante **Nota CONADES-UCEP-SE-138-2022 de 19 de septiembre de 2022**, visible a fojas 062-063 del expediente jurídico, recibida en Secretaría General de este Tribunal y publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el 20 de septiembre de 2022, el **MINISTERIO DE AMBIENTE (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE)**, remitió el expediente administrativo del acto apelado, conformado de la siguiente forma: expediente administrativo original (Legal y Adquisiciones) contentivo de un (1) tomo con un total de 4447 fojas, expediente técnico original contentivo de cuatro (4) tomos con un total de 1448 fojas y expediente del proceso de resolución administrativa contentivo de un (1) tomo con un total de 125 fojas, según informe secretarial que reposa a fojas 065 y 066 del expediente jurídico.

VI. FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN APELADA:

El **MINISTERIO DE AMBIENTE (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE)**, con fundamento en los artículos 113 y 115 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 8 de mayo de 2011, mediante la el apoderado especial de la empresa **TU ELECTRICENTRO, S.A.** en contra de la **Resolución Administrativa N°034-2022-CONADES de 24 de agosto de 2022**, resolvió administrativamente el **Contrato de Obra Civil N°COC-36-17**, correspondiente al acto público de selección de contratista por licitación pública **N°2017-0-03-0-04-LP-024608**, cuyo objeto contractual es el **"ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE OBRAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO DE LAS COMUNIDADES DE MATA RICA, BONGO Y LADRILLOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE 381 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYENDO 7 UNIDADES ESPECIALES), EN LOS CORREGIMIENTOS DE PAJA DE SOMBRERO, LOS ANGELES, EL RINCÓN, EN EL DISTRITO DE GUALACA, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ"**, inhabilitó a la contratista



TU ELECTRICENTRO, S.A., por el término de tres (3) años, para participar en actos de selección de contratistas y celebrar contratos con el Estado, además ejecuta la Fianza de Cumplimiento N°FICC-6912 y la Fianza de Pago Anticipado N°FIAN-1677, ambas emitidas por ACERTA SEGUROS S.A.,

VII. PRUEBAS Y DESCARGOS ANUNCIADOS POR LAS PARTES:

De acuerdo con el procedimiento dispuesto en el artículo 361 del Decreto Ejecutivo 366 de 2006, compete al Tribunal una vez recibido el expediente administrativo y la sustentación del recurso, el examen de las pruebas y los descargos, por lo que en consecuencia, mediante Resolución N°075-2022-Pruebas/TACP de 14 de octubre de 2022, este Tribunal admitió las pruebas presentadas por la apelante e incorporó como prueba el expediente administrativo contentivo de toda la actuación llevada a cabo dentro del acto público de selección de contratista por licitación pública N°**2017-0-03-0-04-LP-024608**.

VIII. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL:

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas atendiendo los postulados de transparencia, tiene la obligación de motivar en forma detallada y precisa los actos administrativos que expide, con ocasión de la actividad recursiva que se desarrolla en sus estrados, así pues nos atañe analizar cada una de las piezas procesales que se encuentran en el sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra" así como en el expediente administrativo y en el expediente jurídico, en contraste con los argumentos esgrimidos por las partes, a fin de resolver la presente encuesta jurídica.

De conformidad con lo establecido en los artículos 120 y 131 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, esta Colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso.

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

Por consiguiente, al observar que no existe ningún vicio o pretermisión que impida el conocimiento del fondo del recurso de apelación, este Tribunal procede a realizar el análisis de las diversas etapas que llevaron a la entidad a la decisión tomada por la entidad, con la finalidad de emitir un pronunciamiento cónsono y en derecho respecto a lo que aquí corresponde y a ello nos avocamos.

Antes de entrar en el fondo del asunto, debemos agregar que si bien el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA** fue la entidad que inició la celebración del procedimiento de selección de contratista que nos ocupa por conducto del Consejo



Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), el Decreto Ejecutivo N°588 de 23 de septiembre de 2020, trasladó el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas de Desarrollo Sostenible (UCEP) al Ministerio de Ambiente, razón por la cual el **MINISTERIO DE AMBIENTE** entra en escena y procede a dictar el acto administrativo bajo estudio.

Vemos que el **MINISTERIO DE AMBIENTE (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE)**, luego del trámite correspondiente al procedimiento de resolución administrativa del contrato, mediante **Resolución Administrativa N°034-2022-CONADES de 24 de agosto de 2022**, resolvió administrativamente el **Contrato de Obra Civil N°COC-36-17**, correspondiente al acto público de selección de contratista por licitación pública N°2017-0-03-0-04-LP-024608, cuyo objeto contractual es el **“ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE OBRAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO DE LAS COMUNIDADES DE MATA RICA, BONGO Y LADRILLOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE 381 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYENDO 7 UNIDADES ESPECIALES), EN LOS CORREGIMIENTOS DE PAJA DE SOMBRERO, LOS ANGELES, EL RINCÓN, EN EL DISTRITO DE GUALACA, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ”**, inhabilitó al contratista **TU ELECTRICENTRO, S.A.**, por el término de tres (3) años, para participar en actos de selección de contratistas y celebrar contratos con el Estado, además ejecuta la Fianza de Cumplimiento N°FICC-6912 y la Fianza de Pago Anticipado N°FIAN-1677, ambas emitidas por ACERTA SEGUROS S.A., resolución que fue publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, a fecha 30 de agosto de 2022 a las 09:08 a.m.

Tenemos que, el **Contrato de Obra Civil N°COC-36-17**, a favor de **TU ELECTRICENTRO, S.A.**, por el monto de **DOS MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CIENTO BALBOAS (B/. 2,267,100.00)**, con plazo de ejecución de setecientos noventa y cinco (795) días calendario, según se observa en el registro electrónico N°2017-0-03-0-04-LP-024608, visible en “PanamaCompra”, cuya publicación fue realizada el 12 de noviembre de 2018, este mismo día la entidad publicó la **Nota N°CONADES/UCEP-S.E.-489-2018 fechada 6 de noviembre de 2018**, la cual contiene la **Orden de Proceder**, por lo que el plazo de ejecución del proyecto era **del lunes 12 de noviembre de 2018 al jueves 14 de enero de 2021**. Es válido destacar que la obra se dividió en dos fases, a saber:

- Fase de Estudio, Diseño y Construcción de las Obras con un plazo de 430 días calendario, el cual comenzó a partir del lunes 12 de noviembre de 2018 y debía concluir el miércoles 15 de enero de 2020.
- Fase para el Mantenimiento y Operación de las Obras con un plazo de 365 días calendario, dicho plazo comenzó a partir del jueves 16 de enero de 2020 y debía concluir el jueves 14 de enero de 2021.



Vemos entonces que, se perfeccionó con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que reformó la Ley 22 de 2006, por lo que debemos atender lo dispuesto en el artículo 75 de la aludida excerta legal, en el sentido que se le aplicarán las normas vigentes al momento de su perfeccionamiento.

Resulta importante establecer que conforme al artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, los contratos se entenderán perfeccionados cuando sean refrendados por la Contraloría y surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación, veamos:

"Artículo 74. Facultad de contratación. La celebración de los contratos corresponde al ministro o representante legal de la entidad contratante correspondiente o a quien se delegue esta facultad, por parte del Estado, de acuerdo con las condiciones y los requisitos exigidos en el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes. **Los contratos se entenderán perfeccionados cuando sean refrendados por la Contraloría General de la República**, y surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación o entrega de la orden de proceder al contratista. Se exceptúan los convenios marco, los cuales se perfeccionarán una vez sean suscritos por la Dirección General de Contrataciones Públicas. Todos los contratos, independientemente de su cuantía, se deberán publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra". (El resaltado es del Tribunal).

El artículo 131 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, consagra los presupuestos procesales del recurso de apelación que se interpone en contra de la resolución administrativa de un contrato:

"Artículo 131. Recurso de apelación a la resolución administrativa del contrato. Las resoluciones que emitan las entidades contratantes mediante las cuales resuelven administrativamente un contrato podrán ser recurridas en apelación, anunciándola ante dichas entidades dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, y sustentándola dentro del mismo término ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante apoderado legal.

La entidad contratante, una vez anunciado el recurso de apelación, enviará el expediente completo, a más tardar el día hábil siguiente, al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

La apelación se surtirá en el efecto suspensivo".

Siendo así, el recurso de apelación que nos ocupa fue presentado el día 06 de septiembre de 2022 a la 1:28 p.m., es decir, en tiempo oportuno, dado que la **Resolución Administrativa N°034-2022-CONADES de 24 de agosto de 2022**, fue publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el día 30 de agosto de 2022 a las 09:08 a.m., por lo que la actora tenía del 02 hasta el 08 de septiembre de 2022, para anunciar y sustentar el recurso de apelación.

Por su parte, el artículo 113 de la misma excerta legal, consagra las causales de la resolución administrativa del contrato, como a continuación:



"Artículo 113. Causales de la resolución administrativa del contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas.
2. La muerte del contratista, en los casos en que deba producir la extinción del contrato conforme a las reglas del Código Civil, si no se ha previsto que puede continuar con los sucesores del contratista, cuando sea una persona natural.
3. La declaratoria judicial de liquidación del contratista.
4. La incapacidad física permanente del contratista, certificada por médico idóneo, que le imposibilite la realización de la obra, si fuera persona natural.
5. La disolución del contratista, cuando se trate de persona jurídica, o de alguna de las sociedades que integran un consorcio o asociación accidental, salvo que los demás miembros del consorcio o asociación puedan cumplir el contrato.

Las causales de resolución administrativa del contrato se entienden incorporadas a este por ministerio de esta Lev, aun cuando no se hubieran incluido expresamente en el contrato". (El subrayado es del Tribunal).

A su vez el artículo 115 de la referida ley, desarrolla la resolución del contrato por incumplimiento del contratista, determinando lo siguiente:

"Artículo 115. Resolución del contrato por incumplimiento del contratista. El incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista dará lugar a la resolución administrativa del contrato, la cual se efectuará por medio de acto administrativo debidamente motivado. La entidad contratante notificará a la fiadora el incumplimiento del contratista, decretado mediante resolución motivada, la que dispondrá de un término de veinte días hábiles, 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 la fianza, en lo relativo a la ejecución del contrato.

Si el fiador ejerce la opción de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, deberá indicarle a la entidad quién continuará la ejecución del contrato a su nombre.

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

Salvo que el incumplimiento de que trata este artículo sea por caso fortuito, fuerza mayor, o causas no imputables a este, el contratista se hará merecedor a las sanciones e inhabilitaciones previstas en el artículo 140, sin perjuicio de la responsabilidad civil correspondiente derivada del incumplimiento contractual. La entidad contratante ejecutará la fianza de cumplimiento consignada, 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". (El subrayado es del Tribunal).

Así tenemos que, en el artículo 116 de la Ley de Contrataciones Públicas, se establece el procedimiento para la resolución administrativa del contrato, como a continuación:

"Artículo 116. Procedimiento de resolución. La resolución administrativa del contrato se ajustará a lo establecido en el artículo anterior, con sujeción a las siguientes reglas:

1. Cuando exista alguna causal para la resolución administrativa del contrato, la entidad contratante adelantará las diligencias de investigación y ordenará la



realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, que pudiesen comprobar o acreditar la causal correspondiente.

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.

2. **Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato se lo notificará al afectado o a su representante. señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste V, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes. Esta notificación le será comunicada a la fiadora.**
3. Debe contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas.
4. Podrá ser recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución, que se surtirá en el efecto suspensivo, con lo cual se agotará la vía gubernativa.
5. La decisión final, una vez agotada la vía gubernativa, será recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con las disposiciones que regulan la materia.
6. Una vez ejecutoriada la resolución, se remitirá a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para los efectos del registro correspondiente. (El resaltado es del Tribunal).

Así las cosas, al examinar el registro electrónico, encontramos que a través de la **Nota CONADES-UCEP-ALYADQ-022-2021** de 02 de febrero de 2021, publicada en el sistema electrónico el 18 de febrero de 2021, la entidad comunicó a la contratista **TU ELECTRICENTRO, S.A.**, su intención de resolver administrativamente el referido contrato de obra civil, indicando sus razones y concediéndole el término de cinco (5) días para contestar y presentar las pruebas que estimara convenientes, con lo cual corroboramos que la entidad brindó al contratista la oportunidad de defenderse, conforme al precitado artículo 116, cumpliendo también con el Principio del Debido Proceso, consagrado en la Constitución Nacional, la Ley de Procedimiento Administrativo General y la Ley 22 de 2006, que implica, entre otros, dar a las partes interesadas el derecho a ser oídos y hacer valer sus derechos ante la entidad contratante y los entes de control.

En ese orden de ideas, tenemos que de las constancias procesales que se contienen tanto en el expediente administrativo como en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas, la contratista no hizo uso de su derecho a presentar sus descargos, ello a pesar de que la apelante alega dentro de los hechos que fundamentan su recurso, haberlo hecho mediante nota fechada 22 de febrero de 2021, no obstante, esta supuesta nota no consta en el expediente administrativo, ni aparece publicada en el portal electrónico "PanamaCompra", así como tampoco se acreditó su existencia presentando su recibido como prueba adjunta al recurso, únicamente se adjunto una copia simple sin recibido.



La causal invocada por el **MINISTERIO DE AMBIENTE (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE)**, para la resolución administrativa del Contrato, fue el evidente incumplimiento de las cláusulas pactadas por parte de la contratista, ya que mediante Informe de Inspección fechado 04 de diciembre de 2019, suscrito por el Inspector de Obra César Araúz, quedó plasmado que la obra presenta un avance físico de 10%, por lo cual la Dirección de Seguimiento y Control de Proyectos de CONADES, con base en este informe de inspección recomendó la resolución administrativa del Contrato por el evidente incumplimiento por parte de la contratista, siendo que el proyecto no avanza y no será terminado conforme a las cláusulas pactadas en el **Contrato de Obra Civil N°COC-36-17**, específicamente en cuanto al término de entrega.

La apelante manifiesta en su recurso que es evidente que la Resolución Administrativa impugnada carece de fundamento legal, jurídico y fáctico que permita conocer cual fue la falta cometida por el contratista, también indica que **TU ELECTRICENTRO, S.A.**, siempre estuvo detrás del avance del proyecto, sin embargo, desde su adjudicación nunca contó con el apoyo de **CONADES**. Alega la apelante que desde el 10 de julio de 2019, solicitó Adenda de Tiempo (prórroga), sin embargo, esta solicitud nunca fue atendida, no obstante, no refuta ni reprocha el informe técnico que arroja un avance físico de la obra de un 10%.

Así las cosas, la carga de la prueba le corresponde a la contratista **TU ELECTRICENTRO, S.A.**, por lo que estaba compelida a probar efectivamente el cumplimiento de las cláusulas pactadas, ya que en efecto a cada parte en el procedimiento de resolución administrativa, se le debe exigir que pruebe o despeje las dudas respecto a su responsabilidad, para lo cual no es suficiente expresar alegaciones o argumentaciones, se debe hacer el esfuerzo de dejar constancias y elementos probatorios suficientes, en sentido contrario, se entiende la existencia de responsabilidad, cuando nada se prueba.

En efecto, la entidad ante el incumplimiento del contrato por la contratista procedió con el adelanto de las investigaciones para determinar la causal correspondiente, para considerar resolver administrativamente el contrato, notificándole a la contratista; señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles para que contestara y, a la vez presentara las pruebas que considerase pertinente. Hecho que fue satisfecho con la notificación de intención del inicio resolución administrativa contenida en la **Nota CONADES-UCEP-ALYADQ-022-2021** de 02 de febrero de 2021, en la que se describió, desde su inicio, que el incumplimiento del contrato es imputable a la contratista, al no haber presentado justificación por el atraso generado en la ejecución de la obra contratada.



Situación que de igual forma le fue compartida a la empresa afianzadora, ya que dentro del expediente administrativo contentivo de las actuaciones realizadas dentro del Procedimiento de Resolución Administrativa del Contrato específicamente de foja 02-04, reposa la **Nota CONADES-UCEP-ALYADQ-022-2021** de 02 de febrero de 2021, remitida por el Lcdo. Luis A. Ramírez E., Secretario Ejecutivo del CONADES, que contiene la notificación a la afianzadora del inicio de resolución administrativa del Contrato COC-36-17, la cual mantiene constancia de recibido por la afianzadora.

Pese a su notificación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” a fecha 18 de febrero de 2021, la contratista no contestó la nota donde la entidad manifestó la intención de resolver administrativamente el contrato, pues no consta respuesta de su parte ni en el expediente administrativo ni en portal electrónico “PanamaCompra”, por lo que la entidad procedió mediante acto administrativo, respetándose así el procedimiento legalmente establecido.

Con lo anterior, consideramos que se dieron los presupuestos procesales para gestar el acto administrativo de Resolución del Contrato, validez que se promueve con el anuncio de intencionalidad para resolver el contrato en forma oportuna, otorgándole al contratista la oportunidad de invocar sus descargos sobre este y la facilidad de presentar sus pruebas al respecto, luego del cual se produce la Resolución in examine.

Dado que la contratista mantenía pleno conocimiento de los derechos y obligaciones que le atañen con relación a la ejecución del **Contrato de Obra Civil N°COC-36-17**, condiciones que fueron aceptadas sin reservas por la contratista, las mismas constituyen un acuerdo de voluntades entre el ente estatal y el particular, por tanto no puede alegarse en este momento que el avance de 10% de la ejecución de la obra no supone un incumplimiento en los términos de entrega del contrato, toda vez que al no cumplir la parte actora con los términos contemplados en la contratación, a pesar de la comunicación y requerimientos por parte del ente estatal, la entidad ejecutante procedió a resolver el mismo ante el incumplimiento comprobado por parte del contratista.

De esta forma, se advierte que el **MINISTERIO DE AMBIENTE (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE)**, lejos de infringir las normativas denunciadas por la apelante, las cumplió en su totalidad, toda vez que procuró los medios necesarios a fin de salvaguardar tanto los derechos de la contratista como los intereses del Estado, motivando adecuadamente los elementos probatorios que sustentan su decisión de resolver administrativamente el **Contrato de Obra Civil N°COC-36-17**, mostrando buena fe desde el inicio de la ejecución del mismo. Como consecuencia de lo anterior, la sanción de inhabilitación al contratista para contratar con el Estado, impuesta por el Ministerio de Ambiente, es viable por cuanto el Estado, quién mediante su representatividad por la institución, ha sido perjudicado ante la no ejecución de la obra contratada.



Expuestos los planteamientos de la recurrente y desarrollados los correspondientes del recurso de apelación, corresponde a este Tribunal de Contrataciones Públicas entrar a decidir el fondo de este, en consideraciones que se exponen a continuación, revisando el apego a las normas de contratación estatal, tanto por la entidad contratante como la parte actora del recurso.

Analizados los hechos, lo procedente es confirmar el acto administrativo apelado, por el cual el **MINISTERIO DE AMBIENTE (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE)**, resolvió administrativamente el **Contrato de Obra Civil N°COC-36-17**, por licitación pública N°**2017-0-03-0-04-LP-024608**, inhabilitó a la contratista **TU ELECTRICENTRO, S.A.**, por el término de tres (3) años, para participar en actos de selección de contratistas y celebrar contratos con el Estado, además ejecuta la Fianza de Cumplimiento N°FICC-6912 y la Fianza de Pago Anticipado N°FIAN-1677, ambas emitidas por ACERTA SEGUROS S.A., con fundamento en el artículo 354 del Decreto Ejecutivo 366 de 2006:

- "Artículo 354. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a:
- Confirmarlo actuado por la entidad contratante.
 - Modificar lo actuado por la entidad contratante,
 - Revocar lo actuado por la entidad contratante, restableciendo el derecho vulnerado,
 - Anular lo actuado por la entidad contratante". (El subrayado es del Tribunal).

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución Administrativa N°034-2022-CONADES de 24 de agosto de 2022, por medio de la cual el **MINISTERIO DE AMBIENTE (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE)**, resolvió administrativamente el **Contrato de Obra Civil N°COC-36-17**, correspondiente al acto público de selección de contratista por licitación pública N°**2017-0-03-0-04-LP-024608**, cuyo objeto contractual es el "Estudio, Diseño, Construcción, Operación y Mantenimiento de Obras para el Mejoramiento del Sistema de Acueducto de las Comunidades de Mata Rica, Bongo y Ladrillos y la Construcción de 381 Unidades Sanitarias (Incluyendo 7 Unidades Especiales), en los Corregimientos de Paja de Sombrero, Los Angeles, El Rincón, en el Distrito de Gualaca, Provincia De Chiriquí" e inhabilitó a la contratista **TU ELECTRICENTRO, S.A.**, por el término de tres (3) años, para participar en actos de selección de contratistas y celebrar contratos con el Estado

SEGUNDO: DEVOLVER al **MINISTERIO DE AMBIENTE (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE)**, el expediente administrativo contentivo

de las actuaciones surtidas dentro del acto público de selección de contratista por licitación pública N°**2017-0-03-0-04-LP-024608**, cuyo objeto contractual es la el “Estudio, Diseño, Construcción, Operación y Mantenimiento de Obras para el Mejoramiento del Sistema de Acueducto de las Comunidades de Mata Rica, Bongo y Ladrillos y la Construcción de 381 Unidades Sanitarias (Incluyendo 7 Unidades Especiales), en los Corregimientos de Paja de Sombrero, Los Angeles, El Rincón, en el Distrito de Gualaca, Provincia De Chiriquí”; expediente administrativo original (Legal y Adquisiciones) contentivo de un (1) tomo con un total de 4447 fojas, expediente técnico original contentivo de cuatro (4) tomos con un total de 1448 fojas y expediente del proceso de resolución administrativa contentivo de un (1) tomo con un total de 125 fojas, según informe secretarial que reposa a fojas 065 y 066 del expediente jurídico.

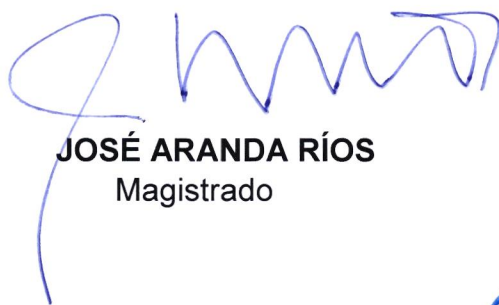
TERCERO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución a través del portal electrónico “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurrido un (1) día hábil posterior a su publicación.

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 N°**193-2022/TACP**, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Convención Americana de Derechos Humanos; Código Civil de la República de Panamá. Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011; Decreto Ejecutivo 366 de 2006, Decreto 317-Leg de 12 de diciembre de 2006 y la Ley 38 de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,



JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado



LUIS MARISCAL
Magistrado



MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado



MANUEL BECKFORD
Secretario General

