



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No.: 041-2022

RECURRENTE: FÁBRICAS Y SERVICIOS HG, S.A.

ACTO RECURRIDO: Resolución No.004 de 8 de marzo de 2022, mediante la cual el CENTRO ANN SULLIVAN PANAMÁ, resolvió Administrativamente el Contrato/Orden de Compras No.121-2021 y multó al contratista, dentro del acto público de selección de contratista No.2021-1-1-01-08-CM-001368.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No.023-2023-PLENO/TACP de 31 de enero de 2023 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), en su artículo 146, en concordancia con el artículo 219 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020 (Decreto 439 de 2020), por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006, crea al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Apelación en contra de la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra.

I. ANTECEDENTES

1. En virtud del el Acto Público de Selección de Contratista No.2021-1-1-01-08-CM-001368, convocado el 19 de julio de 2021, por el Centro Ann Sullivan Panamá (en adelante la entidad o CASPAN), en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o, simplemente, "PanamaCompra"), para el *servicio de mantenimiento y restauración de puertas de madera del edificio de dicho Centro*, se adjudicó a la empresa Fábricas y Servicios HG, S.A., (en lo sucesivo el apelante o contratista), por un monto de veinticinco mil quinientos ochenta balboas (B/. 25,580.00). (Ver fojas 002-006 del expediente del Tribunal, fojas 35-39 del expediente administrativo).
2. Posteriormente, se suscribió la Orden de Compras No.121 de 09 de agosto de 2021, a favor de la empresa contratista (Fábricas y Servicios HG, S.A.), siendo refrendada por la Contraloría General de la República, el 13 de agosto de 2021, señalando un plazo de entrega de 60 días hábiles. (Ver fojas 106-107 del expediente administrativo).



3. El 7 de enero de 2022, a solicitud del contratista, la entidad concede prórroga de tiempo de 30 días hábiles adicionales para la ejecución del objeto contractual, señalando como fecha de entrega el 31 de enero de 2022; no obstante, ante supuestos incumplimientos de lo pactado para el desarrollo de la obra, el 18 de febrero de 2022 la entidad le comunica al contratista su intención de resolver administrativamente la referida Orden de Compras, obedeciendo básicamente al incumplimiento sobre el acabado fino de las puertas. (Ver fojas 144-145 del expediente administrativo).
4. El 08 de marzo de 2022, mediante Resolución No.004, debidamente publicada en el sistema electrónico, la entidad resolvió administrativamente la Orden de Compras No.121-2021, reconociendo el porcentaje de los trabajos realizados (B/. 18,364.27) y multó al contratista por el incumplimiento de lo pactado. (Ver fojas 157-159 del expediente administrativo).
5. En tanto, a través de apoderado especial (licenciado Raphael Checa Martínez), el contratista presentó el 16 de marzo de 2022, ante la Secretaría de Impugnación de este Tribunal, escrito de sustentación del Recurso de Apelación anunciado en contra de la aludida Resolución No.004 del 08 de marzo de 2022. (Ver fojas 010-033 del expediente del Tribunal).
6. El 18 de marzo de 2022, mediante Nota No.102-2022 DG-CASPAN, visible a foja 186 del expediente del Tribunal, la entidad remitió el expediente original administrativo del acto apelado, el cual consta de un (1) tomo integrado por 162 fojas, conforme dicha nota.

II. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO

Mediante Resolución No.004 del 08 de marzo de 2022, la entidad decide resolver Administrativamente la Orden de Compras No.121-2021 de fecha 09 de agosto de 2021, además de reconocer el porcentaje de los trabajos realizados por un monto de dieciocho mil trescientos sesenta y cuatro balboas con veintisiete centésimos (B/.18,364.27) y multar al contratista a pagar la suma de mil trescientos sesenta y cuatro balboas con veintisiete centésimos (B/.1,364.27), basándose en el supuesto incumplimiento de las cláusulas pactadas para la ejecución del objeto contractual, específicamente en el incumplimiento del tiempo y calidad del acabado fino requerido en las especificaciones del objeto de la contratación.

No obstante, la Resolución No.004 fue objeto de apelación por parte de la empresa contratista (Fábricas y Servicios HG, S.A.), quien argumentó básicamente que los atrasos en la obra para la entrega en el tiempo pactado, han sido a causas del horario irregular, restringido e interrumpido de la institución que no ha permitido avanzar satisfactoriamente, sumado al hecho que la entidad tampoco facilitó un lugar apropiado para realizar los trabajos contratados, y cuando finalmente se logró la instalación del objeto contractual, la entidad se negó a recibir los trabajos realizados, aduciendo que les faltó el acabado fino, cuando en todo momento se trabajó en cumplimiento con la orden de compras. Es por ello que se solicitó se revoque la resolución que resolvió administrativamente la orden de compras, así como la sanción de inhabilitación, aduciendo una serie de pruebas documentales al respecto.

Siendo así, correspondió aclarar la controversia planteada, en aras de formar un mejor criterio para el Tribunal, al momento de emitir nuestro pronunciamiento.



III. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL

1. Prueba de Informe

Mediante Resolución No.038-2022-TACP de 13 de junio de 2022 (Pruebas), el sustanciador de la causa se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas documentales aportadas y aducidas por el apelante en su escrito de Recurso de Apelación. (Ver fojas 193-199 del expediente del Tribunal).

De igual forma, se ordenó una prueba de informe para la entidad (CASPAR), respecto al porcentaje de avance de la obra y los trabajos pendientes de corregir o por entregar, remitiendo el respectivo informe mediante Nota No.168-2022-DG-CASPAR del 22 de junio de 2022, debidamente publicada, donde concluyó que el porcentaje de avance de la obra al 8 de marzo de 2022 fue de un 71%, según las estimaciones de la Arquitecta Brenda Vásquez, jefa de Servicios Generales y Proyectos de la entidad, aduciendo que el contratista debía corregir ciertos detalles en cuanto a la ejecución de la obra, siendo el desmonte de las puertas, lijado completo con herramientas adecuadas, pintar y finalizar la restauración de las puertas hasta alcanzar el acabado fino solicitado; así como la instalación de piezas de madera para colocar las cerraduras de forma correcta y estética.

2. Diligencia de Inspección

Mediante Resolución No.057-2022-TACP de 28 de julio de 2022 (Pruebas), este Tribunal ordenó una prueba de informe, dirigida a las partes respecto al porcentaje de avance y el estado de la obra, así como las correcciones pendientes o por culminar. (Ver fojas 217-220 del expediente del Tribunal).

De igual forma, se ordenó una diligencia de inspección oficial para la entidad (CASPAR), para el jueves 18 de agosto de 2022, a las 9:00 a.m., a fin de determinar el estado de ejecución de las puertas instaladas, los marcos y cerraduras, objeto de esta contratación, donde se solicitó la colaboración interinstitucional del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), a efecto de designar a un colaborador idóneo, en calidad de perito, en referencia con el objeto de la contratación.

Siendo así, mediante Nota No. DG-874-2022 del 4 de agosto de 2022, el INADEH designó al señor Roberto Monterrey, instructor del área de ebanistería, para fungir como personal idóneo para la diligencia de inspección programada, designación que se realizó por medio de la Providencia No.001-2022-TACP del 10 de agosto de 2022.

Veamos el pronunciamiento sobre la prueba de informe y de la inspección oficial requerida:

- Prueba de Informe – Fábricas y Servicios HG, S.A.

Por medio de la Nota calendada 1 de agosto de 2022, visible a fojas 229 del expediente del Tribunal, el contratista remitió su respuesta de la prueba de oficio requerida, el cual respondió básicamente lo siguiente: *la empresa siempre ha estado en la condición de corregir los trabajos y culminarlos conforme lo contratado, no obstante, para ello requieren realizar las actividades en sitio donde se ubican cada inmueble para poder concretar el acabado final, ya que no es recomendable su traslado a otro sitio para evitar contaminación, y de igual forma*



se requiere laborar en un horario normal de 8 a 10 horas diarias de lunes a sábado.

- Prueba de Informe – CASPAN

Mediante Nota No. 178-2022-DG-CASPAN del 1 de agosto de 2022, visible a fojas 232-235 del expediente del Tribunal, la entidad remitió su respuesta a la prueba de oficio requerida, el cual respondió lo siguiente:

- Para que el trabajo requerido sea entregado conforme lo estipulado en la orden de compras, se requiere nuevamente el desmonte de las puertas, realizar el lijado completo con las herramientas adecuadas, pintar, masillar y finalmente restaurar las puertas y marcos alcanzando el acabado fino esperado.
- El contratista ha demostrado que no cuenta con personal y herramientas suficientes para lograr el acabado del objeto contractual, ya que en ciertas ocasiones se les llamó la atención para las mejoras y correcciones, los cuales no fueron cumplidos por parte del contratista, pese a las oportunidades de prórrogas concedidas.
- No consideran prudente que el contratista culmine los trabajos pendientes por corregir en marcos, puertas y cerraduras, por la baja calidad del trabajo que se realizó.

- Informe del Perito

Llegado el día y la hora programada para la diligencia de inspección, el señor Roberto Monterrey, tomó posesión de su cargo como perito designado para dicha diligencia programada, con el fin de determinar el estado de ejecución de las puertas instaladas, los marcos y cerraduras, objeto de esta contratación, remitiendo su informe vía correo el 24 de agosto de 2022, sobre la inspección que arrojó que el trabajo **quedó ejecutado en un 80%**, tomando en cuenta los resultados y obstáculos encontrados como fueron: *algunas puertas con un acabado regular, otras mantenían pintura opaca (el color de algunas no era el adecuado) y otras rústicas, otras puertas presentaron defectos de instalación (se omitieron las es cajuelas de las bisagras y las cerradura no mantenían un sello adecuado para tapar los agujeros*. (Ver foja 290 del expediente del Tribunal).

Finalmente, el perito en dicho informe se refirió a que para este tipo de trabajo debía considerarse lo siguiente:

- Una sola directriz,
- Dar las condiciones y espacios adecuado para los trabajos,
- Los trabajos de madera necesitan un trato especial para que tengan el acabado adecuado,
- En caso de contratos y días acordados no debe haber interrupciones por parte de quien contrata.

En vista de los acontecimientos expuestos por las partes, en cuanto al porcentaje de avance de la obra y el estado de ejecución de la misma, para este Tribunal era necesario una medida previa.

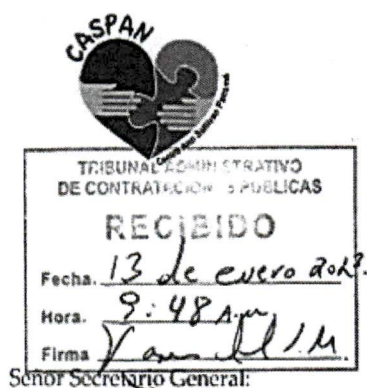


IV. MEDIDA PREVIA

Mediante Resolución No.044-2022-PLENO/TACP de 30 de noviembre de 2022 (Medida Previa) este Tribunal resolvió conceder el término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la publicación de dicha resolución, a fin que la empresa contratista culminara las correcciones y reparaciones tendientes a lograr el cien por ciento (100%) de la restauración final esperada para todas las puertas, marcos de madera del Edificio CASPAN, incluyendo las cerraduras, conforme fue pactado en la Orden de Compras No.121-2021. (Ver fojas 297-315 del expediente del Tribunal).

A respecto de lo resuelto anteriormente por este Tribunal, la entidad presentó el 13 de enero de 2023, Nota No.027-2023 DG-CASPAN fechada 12 de enero de 2023, en la que informa que las correcciones y reparaciones pendientes finalizaron por el contratista el 10 de enero de 2023, evidenciando el Acta de Recibido a satisfacción de la obra y cada uno de los informes elaborados por la arquitecta encargada del proyecto (Informes de Trabajo # 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19). (Ver fojas 320-367 del expediente del Tribunal).

Veamos la documentación aportada por la entidad:



Centro Ann Sullivan Panamá

Panamá, 12 de enero de 2023.
Nota N. 027-2023 DG-CASPAN

Me dirijo a usted, en ocasión de saludarle y a la vez remitirle los informes elaborados por la arquitecta encargada del proyecto contemplado en la orden de compras No. 121-2021 de 9 de agosto de 2021, para su debido trámite, según lo indicado en el oficio No. 236-2022 TACP, recibido el día 5 de diciembre de 2022, cumpliendo con lo establecido en la parte resolutive de la Resolución No. 044-2022 -PLENO/TACP de 30 de noviembre de 2022, que en su artículo segundo a la letra dice:

"SEGUNDO: SOLICITAR al CENTRO ANN SULLIVAN PANAMÁ, que una vez finalizados los trabajos pendientes a su satisfacción, se notifique a este Tribunal dicho cumplimiento, a efectos de proceder con la decisión de fondo respecto del recurso presentado."

En base a lo anterior, y cumpliendo con la concesión de treinta (30) días que nos ordenó el tribunal para que la empresa contratista culminara las correcciones y reparaciones pendientes, hacemos de su conocimiento que la misma finalizó sus trabajos en este centro el día martes 10 de enero del presente año.

Sin más, me despido de usted, no sin antes reiterarle mis muestras de consideración y respeto.

Atentamente,

Ampar Miranda Cruz
Director General

20 ENE-23 AM 9:48

RECIBIDO



CENTRO ANN SULLIVAN PANAMÁ

ACTA DE RECIBO A SATISFACCIÓN

En caso de bienes, el proveedor se obliga a responder por los vicios de las cosas hasta por un término de un (1) año, excepto cuando sean bienes perecederos en cuyo caso el término será el usual dentro del ciclo de vida del producto.

CONTRATISTA: FABRICA Y SERVICIOS HG, S.A.

ORDEN DE COMPRA: 121

ACTO PÚBLICO: 2021-1-1-01-08-CM-001368

ARTÍCULO: PROGRAMA DE MANTENIMIENTO Y RESTAURACIÓN DE PUERTAS DE MADERAS DEL EDIFICIO DEL CENTRO ANN SULLIVAN

GARANTÍA: 1 año

UBICACIÓN: Avenida Balboa y Avenida Ecuador

ASEGURADORA: No Aplica

NÚMERO DE FIANZA: No Aplica

LÍMITE DE FIANZA: No Aplica

VIGENCIA: No Aplica

DEPTO. DE COMPRAS
RECIBIDO
Firma: *Tamara M. Mendieta*
Fecha: 12/1/23 Hora: 2:20 pm

Valor de la Orden de Compra: 25,580.00

Valor: B/.25,580.00

Tiempo de entrega: 60 días hábiles

Mes: 10 de enero de 2023

Vencimiento de la Orden de Compra: 23 de enero de 2023 según Resolución de Medida Previa Exp. 041-2022 publicada 2-12-2022 por el TA de CP.

Damos constancia de la entrega y recibido conforme del bien descrito en la Orden de Compra/Contrato No. 121 el día 10 de enero de 2023

POR LA ENTIDAD
Brenda Vázquez de Barahona
Brenda Vázquez de Barahona
8-234-904

POR EL CONTRATISTA
Yovani Alexis Gutiérrez
Yovani Alexis Gutiérrez
8-493-703

CENTRO ANN SULLIVAN
CASPAN

Según se puede determinar de los documentos arriba ilustrados, el contratista culminó las correcciones y reparaciones sobre la restauración de las puertas de madera y marcos, incluyendo las cerraduras del Edificio CASPAN, conforme fue pactado en la Orden de Compras No.121-2021, tal como lo consintió la propia entidad.

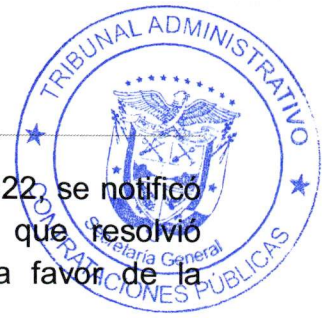
En vista de lo anterior, nos corresponde pronunciarnos sobre el recurso presentado por el apelante.

V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Expresados los antecedentes de la causa, expuestos en párrafos anteriores, y en atención a las constancias procesales, este Tribunal entra en el análisis en base a las siguientes consideraciones:

1. Presupuestos procesales aplicable a la resolución administrativa de la Orden de Compras

El artículo 160 de la Ley 22 de 2006, en concordancia con el artículo 248 de la reglamentación, consagra los presupuestos procesales del recurso de apelación que se interpone en contra de la resolución administrativa de un contrato, advirtiendo que el mismo debe anunciarse ante dichas entidades contratantes dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, y sustentarse dentro del mismo término, mediante apoderado legal, ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante apoderado legal; lo cual dentro del presente proceso que nos



ocupa fue atendido por la entidad, puesto que el 08 de marzo de 2022, se notificó en el sistema electrónico de contrataciones públicas, el acto que resolvió administrativamente la orden de compras (Resolución No.004) a favor de la empresa Fábricas y Servicios HG, S.A.

Ahora bien, el artículo 136 de la Ley 22 de 2006, consagra las causales de resolución administrativa del contrato, entre ellas la causal de incumplimiento de las cláusulas pactadas, invocada por la entidad para la resolución administrativa de la Orden de Compras No.121-2021 de fecha 09 de agosto de 2021. Veamos:

“Artículo 136. 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.

...

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

Por su parte, el artículo 138 de la Ley 22 de 2006, desarrolla la resolución del contrato por incumplimiento del contratista determinando lo siguiente:

“Artículo 138. 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.

...”. (El subrayado es del Tribunal).

En tanto, el artículo 139 de la Ley 22 de 2006, señala el procedimiento a seguir para la resolución administrativa de cualquier contrato público, a saber:



“Artículo 139. Procedimiento de resolución. La resolución administrativa del contrato se ajustará a lo establecido en el artículo anterior, con sujeción a las reglas siguientes:

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 y, 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.

...”. (El subrayado es nuestro).

En ocasión, del cumplimiento con los presupuestos que consagra la Ley 22 de 2006, respecto a la resolución administrativa del contrato, pasamos a los hechos y actuaciones que dieron origen a la causa bajo estudio.

2. Hechos y actuaciones administrativas relevantes

a. El Objeto contractual

En el caso que nos ocupa, el objeto de la contratación se estableció para el servicio de mantenimiento y restauración de puertas de madera del edificio CASPAN, específicamente de la planta nivel 000, planta nivel 100 y planta nivel 200, cuyas especificaciones técnicas correspondieron a lo siguiente:

1. Quitar los accesorios de la puerta

Retirar todos los posibles accesorios: cerraduras, picaportes, etc. que le permitirá trabajar de forma más cómoda a la vez conseguir un mejor resultado.

2. Retirar la pintura antigua

Eliminar toda la pintura antigua o capa de barniz que la puerta pueda presentar, así como, posibles trozos de madera deteriorados. Igual de importante. Eliminar cualquier resto de polvo o suciedad de la superficie de la puerta para conseguir una limpieza óptima de la madera.

3. Arreglar pequeñas imperfecciones

Si la puerta presenta pequeñas imperfecciones o golpes, reparar. Utilizando masilla para madera, pues permite cubrir cada uno de los desperfectos. Incorporar piezas de madera para reconstruir en el área de la cerradura de las puertas.

El resultado final de cubrir todas las imperfecciones, formar parte del acabado de la puerta otorgándole más carácter, personalidad y un estilo muy definido.

4. Lijado

Lijar para eliminar por completo los restos de pintura o barniz y limpiar el polvo creado sin dañar y darle un aspecto final que queramos que la puerta tenga.

5. Pintura o barniz

Todo material debe ser de buena calidad y marca reconocida que permitan que la madera transpire y contribuyan a alargar la vida y será aprobada por el Inspector de CASPAN



Dentro de las condiciones especiales del pliego de cargos, la entidad estableció criterios indeterminados tales como los siguientes:

1. "Todo material a utilizar deben ser de buena calidad, reconocida en el mercado".
2. "...Que permita que la madera transpire y contribuyan a alargar la vida".
3. "Acabados finos en las puertas".
4. "Darle un aspecto final que queramos que la puerta tenga".
5. "Formar parte del acabado de la puerta otorgándole más carácter, personalidad y un estilo muy definido".

Ahora bien, ciertamente la Orden de Compras No.121 del 09 de agosto de 2021, contempló el plazo de 60 días hábiles, para la entrega total del objeto contractual en la sede principal del edificio CASPAN, contemplada para el 16 de noviembre de 2021, con la observación que todo material a utilizar debe ser de buena calidad y marca reconocida que permita que la madera transpire y contribuya a alargar su utilidad.

Sin embargo, a solicitud del contratista, la entidad autorizó una prórroga de treinta (30) días hábiles adicionales al plazo, señalando como nueva fecha para la entrega a satisfacción a más tardar el 31 de enero de 2022, a fin de evitar la resolución administrativa de la orden de compras.

b. Análisis del supuesto incumplimiento de las obligaciones contractuales

Congruente con el Informe de revisión del proyecto, realizado por la entidad con fecha 11 de enero de 2022, el mismo reveló ciertos detalles en la obra que el contratista aún debía corregir en los marcos, puertas y cerraduras, objeto del contrato, así como también mostró aquellos trabajos pendientes por realizarse. (Ver fojas 135-140 del expediente administrativo).

No obstante, ante las circunstancias de incumplimiento a los trabajos pendientes, pese a la extensión de tiempo acordado, el 16 de febrero de 2022 la entidad le comunica al contratista su intención de resolver administrativamente la referida Orden de Compras No.121-2021, mediante Nota No.020-22 DG-CASPAN, motivado al incumplimiento de lo pactado en las especificaciones técnicas del pliego de cargos, concretamente incumplimiento sobre la calidad del acabado fino de las puertas, amén que la descripción de las especificaciones técnicas y de la orden de compras consensuada, no especificó claramente que actividades incluían como un acabado fino, en proporción con el objeto de la contratación. (Ver foja 145 del expediente administrativo).

Posteriormente, el 08 de marzo de 2022, mediante Resolución No.004, debidamente publicada en el sistema electrónico, la entidad decidió resolver administrativamente la Orden de Compras No.121-2021, además de reconocer el porcentaje de los trabajos realizados por el monto de dieciocho mil trescientos sesenta y cuatro balboas con veintisiete centésimos (B/. 18,364.27) y multar al contratista, basado en el incumplimiento de lo pactado. (Ver fojas 157-159 del expediente administrativo).

Ante este escenario, pese que el contratista manifestó su oposición a tal decisión, mostró anuencia en acceder a las correcciones de los trabajos y culminarlos conforme lo pactado, haciendo la salvedad que para ello se requería que dichas



actividades se realizaran en sitio para así poder lograr el acabado fino exigido por la entidad, a sabiendas que el objeto de la contratación consistió básicamente en el mantenimiento y restauración de todas las puertas de madera ya existentes y que en nada contempló o especificó qué actividades incluían como un acabado fino, por lo que esta situación no puede ser vista como incumplimiento y no constituye motivo para que se dé la resolución administrativa del contrato.

En este punto, vale la pena recordar que, en las contrataciones debemos extremar las posibles soluciones tendientes a la continuidad de los contratos públicos, salvaguardando el bienestar de la sociedad y obteniendo el mayor beneficio para el Estado sin socavar el derecho de los particulares.

Igualmente, el *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, contenido en el artículo 28 de la Ley 22 de 2006, señala que están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.

Por otra parte, cabe indicar que, respecto a la rescisión de los contratos administrativos, la doctrina más autorizada ha señalado lo siguiente:

"Dromi, señala al respecto, que lo que importa en vista del interés general, es que el contrato se cumpla, por lo que la administración deberá extremar sus recursos para evitar la rescisión o terminación del contrato. Sostiene de igual modo, el principio de continuidad, se explica también como defensa, conservación o permanencia del contrato, y que la última decisión debe ser la resolución o la rescisión del contrato, porque significa volver a empezar, porque el interés público no se detiene, no se suspende, no se paraliza."¹ (Lo subrayado es del Tribunal).

Ahora bien, en cuanto al incumplimiento alegado por la entidad, a pesar de los obstáculos y los inconvenientes que se dieron durante el desarrollo de la obra, el contratista mostró siempre su intención de cumplir con el contrato, tal como quedó evidenciado en la inspección oficial que se realizó en el CASPAN, donde arrojó un 80% del trabajo ejecutado, es decir, conforme las conclusiones del señor perito asignado hay un evidente alto grado de avance de la obra, quedando solo detalles por corregir o terminar, situación reconocida por la propia entidad, máxime que hay constancia que los marcos, puertas y cerraduras fueron instaladas y están siendo utilizadas.

Siendo así, este Tribunal en aras de encontrar soluciones para la continuidad de los trabajos contratados, concedió treinta (30) días hábiles, para que el contratista culminara las correcciones y reparaciones ajustado al cien por ciento (100%) de la restauración final esperada para todas las puertas y marcos de madera, así como las cerraduras, conforme fue pactado en la Orden de Compras No.121-2021. (Ver fojas 297-315 del expediente del Tribunal).

En efecto a lo anterior, el 13 de enero de 2023, la entidad comunicó a este Tribunal mediante Nota No.027-2023 DG-CASPAN fechada 12 de enero de 2023, que las correcciones y reparaciones de la obra a realizar por parte del contratista habían finalizado satisfactoriamente el 10 de enero de 2023, tal como se evidenció

¹ Dromi, Roberto. Renegociación y Reconversión de los Contratos Públicos. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, Argentina 1996. Pág. 13-14



en el Acta de Recibo a satisfacción que aportó, visible a foja 321 del expediente del Tribunal.

Según se determinó, ciertamente el contratista culminó las correcciones y reparaciones sobre la restauración de las puertas de madera y marcos, incluyendo las cerraduras del Edificio CASPAN, conforme fue pactado en la Orden de Compras No.121-2021, tal como lo consintió la propia entidad; por lo que corresponde pronunciarnos frente a la actualidad del cumplimiento de lo pactado.

En ese sentido este Tribunal procede a emitir su decisión sobre el caso bajo estudio.

c. Decisión del caso bajo estudio

Luego de nuestro análisis deliberativo sobre las piezas procesales causantes en el expediente, vale destacar la realidad reflejada en todo momento, sobre la anuencia por parte del contratista en cumplir con los trabajos requeridos en la Orden de Compras, según se pudo determinar en las pruebas de informes emitidos.

En tanto que el objeto contractual de la Orden de Compras se ha cumplido satisfactoriamente, este Tribunal accederá a lo solicitado por el apelante a través de su escrito de sustentación del recurso de apelación, puesto que la controversia recayó sobre la decisión adoptada por la entidad de resolver administrativamente la orden de compras, basado en el incumplimiento de lo pactado.

Finalmente, en atención a lo expuesto, este Tribunal considera que lo procedente es revocar la Resolución No.004 de 8 de marzo de 2022, mediante la cual la entidad resolvió Administrativamente el Contrato/Orden de Compras No.121-2021 de fecha 09 de agosto de 2021 y multar al contratista, dentro del acto público de selección de contratista No.2021-1-1-01-08-CM-001368, fundamentado en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, reglamento vigente a la fecha de la Orden de Compra aludida.

En consecuencia, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR en todas sus partes la Resolución No.004 de 8 de marzo de 2022, mediante la cual por el CENTRO ANN SULLIVAN PANAMÁ decidió resolver Administrativamente el Contrato/Orden de Compras No.121-2021 de fecha 09 de agosto de 2021, dentro del acto público de selección de contratista No.2021-1-1-01-08-CM-001368, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

SEGUNDO: DEVOLVER al CENTRO ANN SULLIVAN PANAMÁ, el expediente administrativo, contentivo de las actuaciones surtidas dentro del acto público de selección de contratista No. 2021-1-1-01-08-CM-001368, el cual consta de un (1) tomo integrado por 162 fojas, según Informe Secretarial de 06 de mayo de 2022, visible a foja 189 del expediente del Tribunal.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes de 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, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

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

QUINTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente No.041-2022, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

