



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 001-2022

RECURRENTE: PASS, S.A. (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.).

ACTO RECURRIDO: Resolución N°123 de 27 de diciembre de 2021, que inhabilita a la empresa PASS, S.A., emitida por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (ESCUELA VOCACIONAL CHAPALA).

Magistrado Ponente: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No. 007-2022-Pleno/TACP de 25 de enero de 2022 (Medida Previa).

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la empresa PASS, S.A. (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.) en contra de la Resolución N°123 de 27 de diciembre de 2021, proferida por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (ESCUELA VOCACIONAL CHAPALA).

CONSIDERANDO:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que regula la Contratación Pública en Panamá; en su artículo 146 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 que inhabilita al adjudicatario por negarse a firmar el contrato.

De igual forma, el artículo 122 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, en el cual se establece el procedimiento para la tramitación del recurso de apelación, así como el artículo 212 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020.

I. ANTECEDENTES:

El Estado, debidamente representado para este acto por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (ESCUELA VOCACIONAL CHAPALA), llevó a cabo el procedimiento de selección de contratista N°2021-0-21-074-15-LP-004537, correspondiente al acto público para la “Restauración de la piscina de la Escuela



Vocacional de Chapala, corregimiento de Juan D. Arosemena, Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá Oeste”.

Por lo que, el **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (ESCUELA VOCACIONAL CHAPALA)**, luego del trámite correspondiente al procedimiento de licitación pública mediante la **Resolución N°106 del 20 de diciembre de 2021**, decidió adjudicar a la empresa **PASS, S.A (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.)**, por un monto de **CIENTO TRECE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE BALBOAS CON 14/100 (B/. 113,447.14)**, resolución que fue publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el día 20 de diciembre de 2021, a las 08:40 a.m.

Posteriormente, el día 20 de diciembre de 2021, a las 11:40 a.m., el señor Vicente Puga, Representante Legal de la empresa **PASS, S.A., (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.)**, presenta a la entidad licitante una nota donde le notifica que la empresa retira la propuesta presentada en el acto de selección de contratista N°**2021-0-21-074-15-LP-004537**, ya que el proyecto tiene un costo muy por encima del precio ofertado.

En consecuencia, en atención a la nota recibida, el **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (ESCUELA VOCACIONAL CHAPALA)**, se pudo constatar que la empresa no desea continuar con el proyecto ni firmar el contrato correspondiente al acto de selección de contratista N°**2021-0-21-074-15-LP-004537**, así con fundamento en el artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, la entidad licitante mediante la **Resolución N°123 del 27 de diciembre de 2021**, le impone la sanción correspondiente de inhabilitación por el término de un (1) año a la empresa **PASS, S.A., (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.)**.

II. DESCRIPCIÓN DEL ACTO APELADO:

Que el **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (ESCUELA VOCACIONAL CHAPALA)**, a través de la **Resolución N°123 del 27 de diciembre de 2021**, inhabilita por el término de un (1) año a la empresa **PASS, S.A., (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.)**, por negarse a firmar el contrato correspondiente al acto de selección de contratista N°**2021-0-21-074-15-LP-004537**, la cual aparece publicada en el portal electrónico “PanamaCompra”, a fecha 27 de diciembre de 2021, (visible de foja 008 del expediente del Tribunal).

III. ANUNCIO Y PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

La empresa **PASS, S.A (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A)**, en tiempo oportuno presentó el escrito de sustentación de la apelación contra **Resolución N°123 del 27 de diciembre de 2021**, y adjuntó el anuncio del recurso de apelación presentado ante el **MINISTERIO DE DESARROLLO**



SOCIAL (ESCUELA VOCACIONAL CHAPALA), el día 30 de diciembre de 2021, según el sello de recibido. (Visible a folio 010-015 del expediente del Tribunal).

Siendo éste debidamente recibido de conformidad al artículo 122 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, el término oportuno para la sustentación del Recurso de Apelación es de dos (2) días hábiles siguientes a la notificación.

IV. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA:

La licenciada **ANA RAQUEL LOMBARDO ROMÁN**, apoderada especial de la apelante **PASS, S.A (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.)**, en su escrito de sustentación de apelación, señaló las causas por las cuales no está de acuerdo con la decisión arribada por la entidad contratante en cuanto a la inhabilitación por el término de un (1) año, entre las razones descritas se encuentran las siguientes:

1. Que la Resolución N°123 del 27 de diciembre de 2021, se origina con motivo de la nota enviada por **PASS, S.A.**, fechada 15 de diciembre de 2021, recibida en la entidad licitante el 20 de diciembre de 2021, en el cual la apelante renuncia a la propuesta presentada en el acto público para la restauración de la piscina de la Escuela Vocacional de Chapala, corregimiento de Juan D. Arosemena, Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá Oeste.
2. Esta decisión de la empresa **PASS, S.A.**, se debió a que, luego de que verificará los costos para el proyecto, advirtió que el costo de ejecución actual de la obra está por encima del precio de referencia citado por la entidad licitante para este proyecto y este último fue tomado como referencia por **PASS, S.A.**, para elaborar su propuesta de B/. 113,447.14.
3. Posteriormente, la entidad tomo la decisión mediante la Resolución N°123 del 27 de diciembre de 2021, inhabilitando por un (1) año a **PASS, S.A.**, porque ésta renunció a la propuesta presentada en la licitación, sin antes agotar acercamientos con la empresa para que le explicará los motivos que la llevara a tomar esta decisión.
4. Si bien es cierto que la decisión de inhabilitar a una empresa es un recurso con que cuentas las entidades del Estado, esta acción es extrema y que solamente se debe tomar, luego de haber agotado todas las otras medidas que existen para la resolución de una diferencia o conflicto.
5. Que como muestra de buena disposición y en busca de soluciones a las diferencias, la empresa **PASS, S.A.**, entrega a la entidad licitante, el día 29 de diciembre de 2021, la Nota CVC-002 de 28 de diciembre de 2021, donde desiste de lo manifestado en la nota del 15 de diciembre de 2021, la



cual originó la Resolución N°123 del 27 de diciembre de 2021 lo cual evidencia que si la entidad hubiese contactado a la empresa no estaríamos en esta situación. Adicionalmente cuando se elaboró la nota del 15 de diciembre de 2021, no había publicación de adjudicación o resolución de ningún tipo.

6. Indica ademas que, la empresa **PASS, S.A.**, es una compañía seria en sus compromisos, que para este momento no habia compromiso de ningun tipo mas allá de la oferta presentada en este acto público y al verificar los costos del proyecto, se percató que el precio de ejecución de la obra está por encima del precio de referencia de la entidad licitante, es por esta razón que renuncio a la propuesta.
7. Que la apelante no tenia conocimiento que la adjudicación estuviese en ese momento elaborada y tampoco sabia que no podía desistir de su propuesta.

V. FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN APELADA:

El **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (ESCUELA VOCACIONAL CHAPALA)**, con fundamento en el artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, mediante la **Resolución N°123 del 27 de diciembre de 2021**, inhabilita por el término de un (1) año a la empresa **PASS, S.A (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A)**, por negarse a firmar el contrato correspondiente al acto de selección de contratista N°**2021-0-21-074-15-LP-004537**.

Lo anterior en base a que, el día 20 de diciembre de 2021, a las 11:40 a.m., el señor Vicente Puga, Representante Legal de la empresa **PASS, S.A (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A)**, presenta a la entidad licitante una nota donde le notifica que la empresa retira la propuesta presentada en el acto de selección de contratista N°**2021-0-21-074-15-LP-004537**, ya que la empresa consideró que el proyecto tiene un costo muy por encima del precio ofertado.

Que, con posterioridad a la emisión de la **Resolución N°123 del 27 de diciembre de 2021**, la empresa **PASS, S.A (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A)**, entrega a la entidad licitante, el día 29 de diciembre de 2021, la Nota CVC-002 de 28 de diciembre de 2021, donde desiste de lo manifestado en la nota del 15 de diciembre de 2021, recibida en la entidad el día 20 de diciembre de 2021, a las 11:40 a.m., y manifiesta la decisión de la empresa de continuar con la formalización del contrato para el acto público N°**2021-0-21-074-15-LP-004537**, para la restauración de la piscina de la Escuela Vocacional de Chapala, corregimiento de Juan D. Arosemena, Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá Oeste.



VI. 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 122 y 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, 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 en la mediante la **Resolución N°123 del 27 de diciembre de 2021**, de inhabilitar por el término de un (1) año a la empresa **PASS, S.A (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A)**, por negarse a firmar el contrato correspondiente al acto de selección de contratista N°**2021-0-21-074-15-LP-004537**, con la finalidad de emitir un pronunciamiento cónsono y en derecho respecto a lo que aquí corresponde y a ello nos avocamos.

Vemos que el **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (ESCUELA VOCACIONAL CHAPALA)**, luego del trámite correspondiente al procedimiento de licitación pública mediante la **Resolución N°106 del 20 de diciembre de 2021**, decidió adjudicar a la empresa **PASS, S.A (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A)**, por un monto de **CIENTO TRECE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE BALBOAS CON 14/100 (B/. 113,447.14)**, resolución que fue publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el día 20 de diciembre de 2021, a las 08:40 a.m.

Luego entonces, lo jurídicamente viable posterior a la adjudicación del acto público, es la correspondiente formalización del contrato público, la cual consiste en plasmar en un documento formal, suscrito por la entidad pública contratante y por el adjudicatario, culminando así el procedimiento de contratación; tengamos claro que para la formalización del contrato público se requiere la extensión de un documento denominado contrato administrativo, el cual genera derechos y obligaciones para las



partes contratantes, siendo acordado por el Estado en ejercicio de funciones administrativas, lo que une a las partes en una relación de estricto derecho público por ello se requiere la firma del contratista adjudicatario para su formalización, y luego entonces proceder al perfeccionamiento del contrato obteniendo el refrendo por parte de la Contraloría.

No obstante, en virtud de la nota presentada el día 20 de diciembre de 2021, por la adjudicataria **PASS, S.A (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A)**, el **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (ESCUELA VOCACIONAL CHAPALA)**, se pudo constatar que la empresa no desea continuar con el proyecto, ni firmar el contrato correspondiente al acto de selección de contratista N°**2021-0-21-074-15-LP-004537**, por lo que mediante **Resolución N°123 del 27 de diciembre de 2021**, inhabilita por el término de un (1) año a la empresa **PASS, S.A (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A)**, por negarse a firmar el contrato correspondiente al acto de selección de contratista N°**2021-0-21-074-15-LP-004537**

Siendo que, el adjudicatario se niega a firmar el contrato, por lo tanto, la entidad licitante aplica lo normado en los artículos 74 y 122 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, en concordancia con el artículo 212 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, en virtud de que el adjudicatario está obligado a mantener su propuesta y a firmar el contrato respectivo, de no hacerlo en el tiempo establecido en el pliego de cargos por causas imputables al proponente, la entidad licitante decidió inhabilitarlo por el término de un (1) año, debido a que en este acto no se requiere fianza de propuesta.

Así, tenemos que la entidad actuó en estricto derecho, aplicando la norma jurídica correspondiente a la situación jurídica, sin embargo, la empresa adjudicataria posteriormente a la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" de la **Resolución N°123 del 27 de diciembre de 2021**, presenta a la entidad licitante, el día 29 de diciembre de 2021, la Nota CVC-002 de 28 de diciembre de 2021, donde desiste de lo manifestado en la nota del 15 de diciembre de 2021; a su vez manifiesta la decisión de la empresa de continuar con la formalización del contrato para el acto público N°2021-0-21-074-15-LP-004537, para la restauración de la piscina de la Escuela Vocacional de Chapala, corregimiento de Juan D. Arosemena, Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá Oeste.

Siendo ello así, consideramos viable señalar que, en atención al **principio de conservación de los contratos**, el cual busca garantizar todos aquellos actos que con independencia de las posibles irregularidades en las que haya podido incurrir,



satisfagan los fines que la norma pretendía alcanzar con su emanación; ~~aunado a lo~~ que establece el artículo 1009 del Código Civil, que señala lo siguiente:

Artículo 1009. La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las ~~recíprocas~~ para el caso de que uno de los obligados no cumpliera lo que le incumbe. El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y abono de intereses en ambos casos. También podrá pedir la resolución, aún después de haber optado por el cumplimiento, cuando éste resultare imposible. El tribunal decretará la resolución que se reclame, a no haber causas justificadas que lo autoricen para señalar plazo. Esto se entiende sin perjuicio de los derechos de terceros adquirentes, con arreglo a los Artículos 1159, 1160 y 1161, y a las disposiciones contenidas en el Título del Registro Público.

Este Artículo fue Modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 43 de 13 de marzo de 1925, publicada en la Gaceta Oficial N° 4.622 de 25 de abril de 1925.

La norma transcrita resulta aplicable de manera supletoria de conformidad con el artículo 4 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que se refiere a las normas reguladoras señala que: "...Los vacíos en el procedimiento de selección de contratista se llenarán con la aplicación de las normas de procedimiento administrativo general y, en su defecto, con los principios y las normas del procedimiento civil y comercial".

De manera que, el acto administrativo bilateral debe poder mantenerse en vigor en la mayor medida posible con el objeto de que pueda alcanzar el fin práctico conseguido. Por cuanto, el principio de conservación exige que todos aquellos actos sean capaces de cumplir su finalidad válidamente. La doctrina administrativista señala lo siguiente al respecto del **principio de conservación** según la autora BELADIEZ ROJO¹ "va a tener especial relevancia en el Derecho administrativo, dada la necesaria presencia del interés público en todo el actuar de la administración. Al tener todos los actos administrativos, por definición, un fin público, la finalidad que se persigue con esa conservación no es solo la realización de los intereses de las partes, sino la del interés general, que es el fin que todo acto de la administración debe pretender." (el subrayado es del Tribunal).

En este sentido, los contratos administrativos le permiten al Estado, ejecutar proyectos en beneficio del interés público, y por ende la Administración debe extremar sus recursos para evitar su terminación, siendo la prueba, como hemos señalado, el instrumento fundamental para determinar si el contratista incumplió con una de las causales pactadas en el contrato.

Por ende, en virtud de lo anteriormente señalado, consideramos que lo más atinado es dictar una medida previa con el objeto de suspender los efectos de la **Resolución N°123 del 27 de diciembre de 2021**, por medio de la cual se inhabilita por el término de un (1) año a la empresa **PASS, S.A. (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.)**, por negarse a firmar el

¹ BELADIEZ ROJO, Margarita, "Validez y eficacia de los actos administrativos", Marcial Pons Ediciones jurídicas S.A, España, 1994, p.47



contrato correspondiente al acto de selección de contratista N°2021-0-21-074-15-LP-004537 y concederle a la empresa **PASS, S.A. (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.)**, el plazo de **QUINCE (15) DÍAS HÁBILES** para que formalice el Contrato con el **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (ESCUELA VOCACIONAL CHAPALA)**, para el acto público N°2021-0-21-074-15-LP-004537, cuyo objeto contractual es la restauración de la piscina de la Escuela Vocacional de Chapala, corregimiento de Juan D. Arosemena, Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá Oeste.

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

RESUELVE:

PRIMERO: MANTENER la suspensión de los efectos de la **Resolución N°123 del 27 de diciembre de 2021**, por medio de la cual se inhabilita por el término de un (1) año a la empresa **PASS, S.A. (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.)**, por negarse a firmar el contrato correspondiente al acto de selección de contratista N°2021-0-21-074-15-LP-004537

SEGUNDO: CONCEDER el término de **TREINTA (30) DÍAS HÁBILES** a la empresa **PASS, S.A. (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.)**, para que formalice el Contrato con el **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (ESCUELA VOCACIONAL CHAPALA)**, para el acto público N°2021-0-21-074-15-LP-004537, cuyo objeto contractual es la restauración de la piscina de la Escuela Vocacional de Chapala, corregimiento de Juan D. Arosemena, Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá Oeste.

TERCERO: ADVERTIR a las partes que, concluido el término otorgado en el dispositivo segundo, la empresa **PASS, S.A. (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.)**, deberá acreditar al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el cumplimiento del resuelve segundo de la presente resolución. Por su parte, la entidad deberá remitir un informe mediante el cual conste si se cumplió o no con la firma del contrato, y de no haber sido firmado explicar las razones que lo motivaron a ello.

CUARTO: INDICAR que una vez vencido el plazo establecido en el dispositivo segundo, el Tribunal procederá a decidir el fondo del recurso presentado, salvo que se requiera adopción de otra medida.

QUINTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución a través del portal electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posterior a su publicación.

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 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020 y la Ley 38 de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS M. MARISCAL
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

