



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 281-2022

RECORRENTE: QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.

ACTO RECURRIDO: Resolución N°190 de 9 de noviembre de 2022, por medio de la cual se resolvió administrativamente la Orden de Compra N°4200436820 e impone multa por B/.84.26 al contratista **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ S.A.**, emitida por el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA/SERVICIO NACIONAL AERONAVAL**.

Magistrado Ponente: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN N°040-2023-Pleno/TACP de 01 de marzo de 2023 (Decisión).

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.** en contra de la **Resolución N°190 de 9 de noviembre de 2022**, proferida por el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA/SERVICIO NACIONAL AERONAVAL**.

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 del recurso de apelación contra la resolución administrativa del contrato u orden de compra y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra.

De igual forma, el artículo 160 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 247 y 248 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

I. ANTECEDENTES:

La orden de compra objeto de la resolución administrativa apelada, tiene su génesis en la Solicitud de Cotización en Línea N°**2022-0-18-01-15-CL-059001** de 02 de septiembre de 2022, realizada por la Unidad de Compras del Ministerio de



Seguridad Pública, para la adquisición de equipo de seguridad para motorizados 15 botas, 15 cascos y 15 rodilleras para ser utilizadas por las unidades motorizadas SENAN; con precio estimado de **OCHO MIL OCHOCIENTOS VEINTICINCO BALBOAS CON 09/100 (B/.8,825.09)**.

Tenemos que, el 26 de septiembre de 2022, fue refrendada por la Contraloría General de República (Contraloría o CGR), la denominada **Orden de Compra a Crédito N°4200436820 de 14 de septiembre de 2022**, a favor de **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.**, por el monto de **OCHO MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS BALBOAS CON 25/100 (B/.8,426.25)**, con plazo de entrega de **ocho (8) días hábiles**, según se observa en el registro electrónico N°**2022-0-18-01-15-CM-059104**, visible en "PanamaCompra", cuya publicación fue realizada el 28 de septiembre de 2022.

Así las cosas, el día 03 de octubre de 2022, la empresa **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.**, mediante nota presentada en la Dirección del Servicio Nacional Aeronaval, solicita prórroga de 30 días hábiles para la entrega de los artículos requeridos por la entidad en la **Orden de Compra a Crédito N°4200436820 de 14 de septiembre de 2022**, ya que afirma que su proveedor sufrió un siniestro en su fábrica debido a un corto circuito en el sistema eléctrico principal provocando la pérdida completa de la fábrica de manufactura de los equipos, dicha nota fue publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el día 05 de octubre de 2022 a las 03:43 p.m.

En virtud de lo anterior, el Subcomisionado Dem Erix Polanco, Director de Finanzas, mediante Nota 137/SENAN/DINFIN/COMPRA de 05 de octubre de 2022, somete a consideración del Director General Comandante Aeronaval Jeremías Urieta, la viabilidad de conceder o no la prórroga solicitada, en la cual se puede observar que dicha prórroga no fue aprobada por la entidad (Visible a folio 39 del expediente administrativo y publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el día 05 de octubre de 2022 a las 03:44 p.m.).

Posteriormente, a través de la **Nota N°777 de 14 de octubre de 2022**, publicada en el sistema electrónico el 17 de octubre de 2022, la entidad comunicó al contratista **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.**, su intención de resolver administrativamente la referida orden de compra, indicando sus razones y concediéndole el término de cinco (5) días para contestar y presentar las pruebas que estimara convenientes.

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, el contratista hizo uso de su derecho a presentar sus descargos, así presentó su escrito el día 24 de octubre de 2022, donde manifiesta



las razones del incumplimiento y reitera la solicitud de prórroga realizada con anterioridad, sin embargo, no aportó ninguna prueba que sustente sus alegaciones en cuanto al retraso en la entrega de los artículos requeridos.

Por lo anterior, el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA/SERVICIO NACIONAL AERONAVAL**, emitió la **Resolución N°190 de 9 de noviembre de 2022**, por medio de la cual se resolvió administrativamente la **Orden de Compra a Crédito N°4200436820 de 14 de septiembre de 2022** e impuso multa por un monto de B/.84.26 a la empresa **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.**

El contratista **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.**, a través de su apoderada especial, la licenciada **VICTORIA ALEXANDRA BILIC BATISTA**, presentó el día 25 de noviembre de 2022, según el sello de recibido, ante la Secretaría de este Tribunal, escrito de sustentación del recurso de apelación en contra de la referida **Resolución N°190 de 9 de noviembre de 2022**, visible en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el día 29 de noviembre de 2022, a las 08:40 a.m., así como de folio 007 a 0017 del expediente jurídico.

II. DESCRIPCIÓN DEL ACTO APELADO:

Que el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA/SERVICIO NACIONAL AERONAVAL**, a través de la **Resolución N°190 de 9 de noviembre de 2022**, resolvió administrativamente la **Orden de Compra a Crédito N°4200436820 de 14 de septiembre de 2022**, correspondiente al acto público de selección de contratista por contratación menor N°2022-0-18-01-15-CM-059104, cuyo objeto contractual es la "**COMPRA DE EQUIPO DE SEGURIDAD PARA MOTORIZADOS 15 BOTAS, 15 CASCOS Y 15 RODILLERAS PARA SER UTILIZADA POR LA UNIDADES MOTORIZADAS SENAN, QUE SE MANTIENEN A NIVEL NACIONAL EN LOS DIFERENTES PUESTOS**", e impuso multa por un monto de **B/.84.26** a la empresa **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.**, la cual aparece publicada en el portal electrónico "PanamaCompra", a fecha 16 de noviembre de 2022 (visible a fojas 004 y 005 del expediente del Tribunal).

III. ANUNCIO Y PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

La empresa **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.**, a través de su apoderada especial, la licenciada **VICTORIA ALEXANDRA BILIC BATISTA**, en tiempo oportuno presentó el escrito de sustentación del recurso de apelación contra **Resolución N°190 de 9 de noviembre de 2022**, y adjuntó el anuncio del recurso de apelación presentado ante el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA/SERVICIO NACIONAL AERONAVAL**, el día 25 de noviembre de 2022, según el sello de recibido. (visible de folio 006 a 017 del expediente del Tribunal).

Siendo éste debidamente recibido de conformidad al artículo 160 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 cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.

IV. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA:

La licenciada **VICTORIA ALEXANDRA BILIC BATISTA**, apoderada especial de la empresa apelante **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.**, a lo largo de su escrito de sustentación de apelación, señaló las causas por las cuales no está de acuerdo con la decisión arribada por la entidad, entre las razones descritas se encuentran las siguientes:

1. Que, el día 28 de septiembre de 2022, fuimos notificados del refrendo de la orden de compra número 4200436820 con fecha 14 de septiembre de 2022. La cual da lugar a un término (después de los 2 días hábiles de notificación) de 8 días hábiles para la entrega de 15 cascos, 15 botas y 15 rodilleras para ser utilizadas por las unidades motorizadas del SENAN. Esa orden de compra, nace de la cotización en línea 2022-0-18-01-15CL-059001, la cual establece un término de entrega de 8 días hábiles, los cuales vencían el miércoles 12 de octubre de 2022.

2. Que, antes del vencimiento antes explicado, mediante nota s/n de fecha 3 de octubre de 2022, nuestra empresa puso en conocimiento de la Entidad Licitante, de un hecho que exponemos como un caso fortuito, en el cual la fábrica de los productos objeto de este contrato, sufrió un incendio el cual la fábrica a la cual habíamos pagado nos notificó por correo y en base a ese hecho debidamente demostrado, NO IMPUTABLE A NUESTRA EMPRESA, solicitamos una prórroga.

3. Que, con nuestra solicitud de prórroga, buscamos como empresa responsable el poder cumplir con el contrato y la obligación contraída con la Entidad Licitante, es por eso que elevamos a la entidad, el día 26 de octubre, en el cual reiteramos la solicitud de prórroga de 30 días, en los cuales estamos seguros lograremos cumplir el objeto contractual que hemos contraído obligación, descrito en párrafos anteriores.

4. Que, hacemos también alusión a que, como proveedores del Estado, conocemos nuestros derechos y obligaciones, poseemos una experiencia de más de 10 años y en más de 200 órdenes de compras nunca se nos ha resuelto administrativamente ninguna orden de compra o contrato, pues nuestro principal interés es entregar en término oportuno, bienes de calidad al Estado Panameño, como nuestro nombre lo indica.

5. Que, también consideramos que el procedimiento de aviso de intención de resolución administrativa del contrato, carece de las formalidades mínimas que debe revestir tal acto, para ello, tomamos en consideración el artículo 192 del Decreto Ejecutivo 439, que reza:

.) La entidad contratante deberá evaluar las situaciones antes indicadas, incorporando al expediente contentivo del ajuste a la orden de compra o de la adenda al contrato, los informes, explicaciones, u otros elementos de convicción que sustenten su decisión, la cual podrá perfeccionarse, inclusive aun después del vencimiento del plazo de ejecución establecido en la orden de compra o contrato originalmente suscrito.)

6. Que, de lo expuesto, la Ley exige que cual sea la decisión de la entidad licitante, la decisión de otorgar o no una prórroga, deberá estar **DEBIDAMENTE SUSTENTADA**, formalidad que no se ha proporcionado dentro de la contestación a nuestra nota de solicitud de prórroga.

7. Que, lo más cercano a una sustentación del "porqué" no se nos otorga una extensión de término para el perfeccionamiento de la obligación contractual es solamente, una firma inteligible sobre una raya que dice "NO APRUEBO". Consideramos que bajo el actuar de la Entidad Licitante, nuestro derecho de conocer porqué nuestra solicitud de prórroga no ha surtido efectos o de qué manera pudimos



volverla a solicitar, se ha visto vulnerado. Respecto a este Derecho que tenemos los administrados de que las decisiones adoptadas por autoridades administrativas sean DEBIDAMENTE MOTIVADAS, es necesario recalcar que esta se encuentra en la constitución de la república y en la Ley 38 de 2000, así como también en la Ley especial del texto único de compras públicas.

8. Que, por otra parte, y al respecto de la resolución administrativa del contrato, tenemos a bien argumentar que esta debe ser la última instancia para recurrir, de lo expuesto, también vemos que la resolución administrativa del contrato es una opción que posee la entidad, antes de ejecutar esta opción, la entidad debe agotar cualquier otro método para que prevalezca la ejecución contractual contraída con la empresa.

9. Que, en la situación que nos ocupa, también nos llama la atención la premura y rapidez con que ha actuado la entidad en aras de tratar de resolver administrativamente este contrato, y es que, desde el punto de vista de los términos, le favorece a la entidad, antes de iniciar el proceso de resolución administrativa del contrato, otorgarnos la prórroga de 30 días solicitada.

10. Que, en caso de que la Entidad Licitante nos otorgue la prórroga de 30 días, tendrían los bienes adjudicados a nuestra empresa, antes del día 12 de noviembre de 2022, ahora bien, al iniciar un proceso de intención de resolución administrativa del contrato, se inicia una serie de términos en los que se incluye al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el cual puede demorar hasta meses en pronunciarse en el recurso de apelación.

11. Que, desde un punto de vista objetivo, la entidad ha decidido iniciar un proceso administrativo y resolver administrativamente una orden de compras, junto con una multa para nuestra empresa, el cual nos permitimos apelar en justos términos, esperando que el TACP posiblemente ordene a la entidad a recibir los bienes objeto de este contrato, pues conocemos muy bien la línea de pronunciamientos del TACP, el cual opta siempre por mantener el contrato antes de resolverlo administrativamente.

12. Que, adicionalmente a esto, nos encontramos a la fecha de interposición de esta apelación listos en un 100 % para entregar los productos de manera total, adjuntamos a este escrito, imágenes de los bienes que se encuentran listos para ser entregados en la entidad licitante, quien hasta el momento no ha dejado que podamos entregarlos.

Por las anteriores motivaciones solicitan que una vez analizados los hechos de la presente apelación, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, ponga el beneficio del Estado Panameño en anteposición a las intenciones de resolver administrativamente una orden de compras de 8,426.25 dólares. Consecuentemente, ordene a la Entidad Licitante a recibir los bienes que tenemos listos para ser entregados en Panamá y ordene dejar sin efecto la resolución apelada.

V. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO:

Mediante **Nota No.1007/SENAN/Compras de 5 de diciembre de 2022**, visible a foja 029 del expediente jurídico y publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el 6 de diciembre de 2022, a la 01:46 p.m., el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA/SERVICIO NACIONAL AERONAVAL**, remitió a este Tribunal el expediente administrativo contentivo del acto apelado y del procedimiento de selección de contratista por contratación menor N°2022-0-18-01-15-CM-059104, conformado por un (1) tomo con sesenta y cinco (65) fojas útiles, según informe secretarial que reposa a fojas 030 y 031 del expediente jurídico.



VI. FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN APELADA:

El **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA/SERVICIO NACIONAL AERONAVAL**, con fundamento en el artículo 140 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°190 de 9 de noviembre de 2022**, resolvió administrativamente la **Orden de Compra a Crédito N°4200436820 de 14 de septiembre de 2022** e impuso multa por un monto de B/.84.26 a la empresa **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.**, por incumplimiento.

CON-0090



MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA/SERVICIO NACIONAL AERONAVAL

Resolución No. 190 de 9 de noviembre de 2022

"Por la cual se Resuelve Administrativamente el Contrato/Orden de Compra No. 4200436820, acto Público No 2022-0-18-01-15-CM-059104, para la COMPRA DE EQUIPO DE SEGURIDAD PARA MOTORIZADOS 15 BOTAS, 15 CASCOS Y 15 RODILLERAS PARA SER UTILIZADA POR LA UNIDADES MOTORIZADAS SENAN, QUE SE MANTIENEN A NIVEL NACIONAL EN LOS DIFERENTES PUESTOS."

El Director General, en ejercicio de sus facultades delegadas...

CONSIDERANDO:

Que el Servicio Nacional Aeronaval suscribió con QUALITY PRODUCTS PANAMA S.A. el Contrato/Orden de Compra No. 4200436820 para COMPRA DE EQUIPO DE SEGURIDAD PARA MOTORIZADOS 15 BOTAS, 15 CASCOS Y 15 RODILLERAS PARA SER UTILIZADA POR LA UNIDADES MOTORIZADAS SENAN, QUE SE MANTIENEN A NIVEL NACIONAL EN LOS DIFERENTES PUESTOS, producto del Acto Público/Procedimiento Excepcional No. 2022-0-18-01-15-CM-059104, por un monto de Ocho Mil Cuatrocientos Veintiséis Balboas con 25/100. (B/.8,426.25)

El día 26 de septiembre de 2022, se publicó en el Sistema electrónico de Panamá Compra el refrendo de la orden de compra 4200436820, mediante la cual la empresa antes indicada tenía 8 días hábiles para la entrega de 15 cascos, 15 botas y 15 rodilleras, para ser utilizadas por la Unidades Motorizadas del Servicio Nacional Aeronaval, que prestan servicio en las diferentes áreas de operación.

Esta orden de compra nace de la cotización en línea No 2022-0-18-01-15-CL-059001, cuya forma de entrega era de manera total y tiempo de entrega de 8 días hábiles.

Posteriormente, la empresa Quality Products Panamá S.A. solicitó una prórroga para la orden de compra antes indicada por 30 días hábiles.

Sin embargo, la prórroga solicitada fue negada por el representante legal, ya que era una orden de compra cuya entrega era de 8 días hábiles y adicional en el informe de evaluación de las propuestas, realizado por la unidad solicitante, se indicó "... por lo cual se evaluó y se realizó visita al proponente Quality Products Panamá, S.A., con número de RUC 2043955-1-746854 D.V. 2, con el cuarto monto más bajo y el mismo cumple con todas las especificaciones técnicas solicitadas ..."

Que ante tales circunstancias, la entidad licitante procede a notificar el día 17 de octubre de 2022, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamáCompra", la nota No. 777 donde se comunica la intención de resolver administrativamente el Contrato/Orden de Compra No. 4200436820 y le otorga al contratista el término de cinco (5) días hábiles para presentar sus explicaciones y las pruebas que consideren pertinentes.

Que al momento de emitir la presente Resolución la empresa Quality Products Panamá S.A., remitió escrito al Representante Legal de la Institución, indicando en el mismo que se accediera a recibir parcialmente los bienes que tenían y le concediera una prórroga para la entrega de lo faltante.

Que en la mencionada contratación, se ha configurado lo indicado en el numeral uno del artículo 136 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que señala lo siguiente:

"Artículo 136. Causales de Resolución Administrativa de 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: orden de compra entrega total
2."



Que el Servicio Nacional Aeronaval en atención a la contratación menor ha considerado aplicar una multa por incumplimiento, de 1% conforme al artículo 210 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, de acuerdo a las siguientes circunstancias:

1. En contratos u órdenes de compra cuyos montos no excedan de diez mil balboas (B/.10.000.00), y el incumplimiento sea por primera vez, de 1% al 10% del valor total del contrato u orden de compra. ..."

Que en virtud de las consideraciones anteriores, el Representante Legal del Servicio Nacional Aeronaval,

RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, el Contrato/Orden de Compra No. 4200436820, para COMPRA DE EQUIPO DE SEGURIDAD PARA MOTORIZADOS 15 BOTAS, 15 CASCOS Y 15 RODILLERAS PARA SER UTILIZADA POR LA UNIDADES MOTORIZADAS SENAN, QUE SE MANTIENEN A NIVEL NACIONAL EN LOS DIFERENTES PUESTOS, por un monto de B/.8.426.25

SEGUNDO: MULTAR, a QUALITY PRODUCTS PANAMA S.A. a pagar la suma de B/.84.25

TERCERO: ADVERTIR que contra esta Resolución procede el recurso de apelación que deberá ser anunciado ante la entidad contratante y sustentado ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a partir de su notificación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 136, 138, 139, 140, 141 y 142 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Director General
Arrelias Uribe
Comandante Aeronaval

VII. PRUEBAS Y DESCARGOS ANUNCIADOS POR LAS PARTES:

De acuerdo con el procedimiento dispuesto en el artículo 249 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, 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°010-2023-TACP de 14 de febrero de 2023 (Pruebas), 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 contratación menor N°2022-0-18-01-15-CM-059104.

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 140 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, 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 SEGURIDAD PÚBLICA/SERVICIO NACIONAL AERONAVAL**, luego del trámite correspondiente al procedimiento de contratación menor mediante **Resolución N°190 de 9 de noviembre de 2022**, resolvió administrativamente la **Orden de Compra a Crédito N°4200436820 de 14 de septiembre de 2022**, correspondiente al acto público de selección de contratista por contratación menor N°2022-0-18-01-15-CM-059104 e impuso multa por un monto de B/.84.26 a la empresa **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.**, por incumplimiento en la entrega, resolución que fue publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", a fecha 16 de noviembre de 2022, a las 10:57 a.m.

La Solicitud de Cotización en Línea N°2021-0-18-01-15-CL-059001 de 02 de septiembre de 2022, realizada por la Unidad de Compras del Ministerio de Seguridad Pública, para la adquisición de equipo de seguridad para motorizados 15 botas, 15 cascos y 15 rodilleras para ser utilizadas por las unidades motorizadas SENAN; generó la Orden de Compra a Crédito N°4200436820 de 14 de septiembre de 2022 a favor de **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.**, por el monto de **OCHO MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS BALBOAS CON 25/100 (B/.8,426.25)**, con plazo de entrega de ocho (8) días hábiles, fue refrendada por la Contraloría General de República, el día 26 de septiembre de 2022.

Tenemos entonces que, se perfeccionó con posterioridad 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 93 de la Ley 22 de 2006, los contratos (en nuestro caso la orden de compra) se entenderán perfeccionados cuando sean refrendados por la Contraloría y surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación, veamos:

"Artículo 93. 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 artículo 160 de la Ley 22 de 2006, consagra los presupuestos procesales del recurso de apelación que se interpone en contra de la resolución administrativa de un contrato:

"Artículo 160. 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, dentro de los dos días hábiles siguientes al referido recurso, 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 en tiempo oportuno dado que la **Resolución N°190 de 9 de noviembre de 2022**, fue publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el día 16 de noviembre de 2022, a las 10:57 a.m., por lo que la actora tenía hasta el día 25 de noviembre de 2022 para anunciar y sustentar el recurso de apelación.

Por su parte, el artículo 136 de la misma excerta legal, consagra las causales de la resolución administrativa del contrato, como a continuación:

"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.
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 Ley, aun cuando no se hubieran incluido expresamente en el contrato". (El subrayado es del Tribunal).



A su vez el artículo 138 de la referida ley, 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.

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 139 de la Ley de Contrataciones Públicas, se establece el procedimiento para la resolución administrativa del contrato, como a continuación:

"Artículo 139. 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 subrayado es del Tribunal)”

Así las cosas, al examinar el registro electrónico, encontramos que el 17 de octubre de 2022, a las 04:30 p.m., fue publicada la **Nota N°777 de 14 de octubre de 2022**, en la que la entidad comunicó a la contratista su intención de resolver administrativamente la referida orden de compra, 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 139, 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, vemos que tanto en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” como en el expediente administrativo del acto apelado reposa la Nota s/n fechada 24 de octubre de 2022, por medio de la cual el contratista hizo uso de su derecho a presentar sus descargos, así manifiesta las razones del incumplimiento y reitera la solicitud de prórroga realizada con anterioridad, sin embargo, no aportó ninguna prueba que sustente sus alegaciones en cuanto al retraso en la entrega de los artículos requeridos.

La causal invocada por **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA/SERVICIO NACIONAL AERONAVAL**, para la resolución administrativa de la orden de compra, fue el incumplimiento de las cláusulas pactadas, específicamente en cuanto al término de entrega estipulado en la orden de compra. Según se puede apreciar en la solicitud de cotización en línea (fojas 08 y 09 del expediente administrativo), se



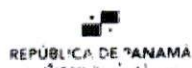
contemplaron ocho (8) días hábiles para entregar los bienes requeridos, lo cuales
congruente con el contenido de la orden de compra resuelta administrativamente
(fojas 32-34 del expediente administrativo y PanamaCompra), veamos:

Solicitud de cotización

Número de cotización: 2022-0-18-01-15-CL-059001
Tipo de procedimiento: Cotización en Línea - Compra Menor hasta B/.10,000
Objeto contractual: Bien
Descripción: COMPRA DE EQUIPO DE SEGURIDAD PARA MOTORIZADOS 15 BOTAS, 15 CASCOS Y 15 RODILLERAS (ADJUNTO ESPECIFICACIONES TÉCNICAS), PARA SER UTILIZADA POR LA UNIDAD MOTORIZADAS SENAN.
Fecha de publicación: 05-09-2022 07:30 AM
Fecha y hora presentación de cotizaciones: 05-09-2022 07:30 AM - 11:30 AM
Fecha y hora de apertura de cotizaciones: 05-09-2022 - 11:31 AM
Lugar de presentación de cotizaciones: En Línea
Precio estimado: B/. 8,825.09
Provincia de entrega: PANAMA OESTE

Condiciones de la Solicitud

Forma de entrega: Total
Días de entrega: 8 Días hábiles
Forma de pago: Crédito



MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
SERVICIO AÉREO NAVAL
Panamá, República de Panamá



Orden de Compra a Crédito

No. Resolución: _____ Fecha de la O/Compra: 14.09.2022
No. Requisición: LA-1405 No. de la O/Compra: 4200436820
No. Transacción: 2022P018003180000016446 No. Expediente: CONTAB/2022/1800040910
Acto Público: 2022-0-18-01-15-CM-059104 Exp. Comprometido: CONTAB/2022/1800040908

DATOS DE PROVEEDOR

Código: 1000012247 DV: 2
Nombre: QUALITY PRODUCTS PANAMA, S.A. RUC/ Céd.: 2043955-1-746854
Dirección: ALBROOK COMERCIAL, PARK LOCAL 11, CALLE B. VISTA-ANCON Telefono: 232-8382
Representante: LUIS A. PITTY 4-171-130 Correo: _____

DATOS DE ENTREGA

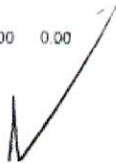
Unidad Solicitante: Servicio Aeronaval
Proceso de Compras: Contratación menor Pago: Crédito
Plazo de Entrega: 8 Días HÁBILES
Tipo de Fondo: TESORO NACIONAL
Monto Original: OCHO MIL CUATROCIENTOS VEINTISEIS BALBOAS CON 25/100

Item	Cód. Material	Descripción	Cant.	UM	P/U	ITBMS	Ajuste	ISC	Sume	Soter.	Port.	TOTAL
1	263461817010400032	CASCO DE SEGURIDAD P/MOTORIZADO	15.00	C/U	220.00	231.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.531.00

Descripción: 15 CASCOS PARA MOTORIZADOS
MATERIAL CARCASA DE POLICARBONATO LIGERO.
TIENE 8 PUNTOS DE VENTILACIÓN PARA FLUJO DE AIRE. SISTEMA PROBADO Y CON GARANTÍA, CONTORNO ACOLCHADO REDUCE DRÁSTICAMENTE EL RUIDO DEL VIENTO Y LA CARRETERA DURANTE EL DESPLAZAMIENTO. ALMOHADILLAS INTERNAS QUE ABSORBEN LA HUMEDAD Y PERMITEN DESMONTAR PARA LAVAR.
CORREA EN LA BARBILLA ACOLCHADA CON CIERRE DE ANILLO D. PARA MAYOR SEGURIDAD. ALMOHADILLAS CON REVESTIMIENTO HECHO DE NYLÓN HIPO ALERGENICO Y ANTI MICROBIANO. CUMPLE CON LAS NORMAS ECE, DOT, CE
COLOR NEGRO
MARCA: DSGEAR
MODELO: MOTORCYCLE GEAR.
CASA PRODUCTORA: DS GEAR, LTD.
PAIS DE ORIGEN: PAKISTAN.
GARANTIA: 1 AÑO POR DESPERFECTO DE FABRICA

2	212461816040700024	BOTAS P/MOTORIZADO	15	PAA	210.00	220.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.370.50
---	--------------------	--------------------	----	-----	--------	--------	------	------	------	------	------	----------

Descripción: 15 BOTAS PARA MOTORIZADOS





Habiéndose perfeccionado la orden de compra con el refrendo de Contraloría, el 26 de septiembre de 2022, y con su notificación en "PanamaCompra", el 28 de septiembre de 2022, el término de ocho (8) días hábiles para la entrega de los bienes concluyó el 12 de octubre de 2022 y toda vez que, mediante Nota S/N fechada 03 de octubre de 2022, la empresa **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.**, presentó en la Dirección del Servicio Nacional Aeronaval, solicitud de prórroga de 30 días hábiles para la entrega de los artículos requeridos por la entidad, sin embargo esta solicitud de prórroga no fue aprobada por la entidad.

Visto lo anterior, queda probado el incumplimiento de la entrega del equipo de seguridad para motorizados 15 botas, 15 cascos y 15 rodilleras para ser utilizadas por las unidades motorizadas SENAN, en la fecha pactada para ello, sin embargo, la contratista alega que sobre ella recae una eximente de responsabilidad.

Según la parte actora la falta de entrega de los bienes requeridos, dentro del término pactado, fue producto de un caso fortuito, ya que la fábrica de los productos objeto de este contrato sufrió un incendio y en base a ese hecho, el cual no imputable al contratista, solicitó una prórroga para cumplir con la orden de compra, ya que lo sucedido es una situación que se le escapa de sus manos.

Ante este escenario este Tribunal se sensibiliza ante la situación, sin embargo, no podemos dejar de lado que, en el caso que nos ocupa, el contratista desde el momento en que presentó la cotización en línea (05 de septiembre de 2022), se encontraba en pleno conocimiento de que los bienes eran requeridos por la entidad para entrega a corto plazo, es decir, de ocho (8) días hábiles, por ello, debió tomar las previsiones necesarias para cumplir en dicho término, máxime cuando al tiempo de su participación, refrendo de la orden de compra y entrega de los bienes, era bastante corto.

Ahora bien, la actora es del criterio que las situaciones ya planteadas, se enmarcan en las excepciones del quinto párrafo del artículo 138 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, refiriéndose específicamente al caso fortuito.

Artículo 138: ... 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).

Con relación al caso fortuito el Código Civil, aplicable de manera supletoria, nos brinda la siguiente definición:

"Artículo 34-D. Es fuerza mayor la situación producida por hechos del hombre, a los cuales no haya sido posible resistir, tales como los



actos de autoridad ejercidos por funcionarios públicos, el apresamiento por parte de enemigos, y otros semejantes.

Es caso fortuito el que proviene de acontecimientos de la naturaleza que no hayan podido ser previstos, como un naufragio, un terremoto, una conflagración y otros de igual o parecida índole". (El subrayado es del Tribunal)

Dada la definición, a simple vista podríamos colegir que el supuesto incendio sufrido por la fábrica de los bienes ofertados por la apelante, podría enmarcarse como caso fortuito, sin embargo, no existen en el expediente administrativo ni jurídico las respectivas pruebas y sustentos documentales que respalden las alegaciones de la apelante, no es posible dar por válidos dichos argumentos o posibles situaciones de las cuales no se tiene certeza jurídica ni fáctica.

Por todo lo previamente expuesto, este Tribunal concluye que la contratista para el momento en que cotizó los bienes estaba al tanto de que la entidad requería en el corto plazo de ocho (8) días hábiles, los implementos del equipo de seguridad para motorizados 15 botas, 15 cascos y 15 rodilleras para ser utilizadas por las unidades motorizadas SENAN, por ello, debía contar con la disponibilidad de estos de inmediato, para así poder ofertarlos en la cotización en línea.

Aun sabiendo que no contaba con tal disponibilidad de los bienes requeridos, asumió el compromiso de entregarlos a la entidad en un término de ocho (8) días hábiles. A todas luces la contratista actuó de manera negligente ante su obligación con el Estado, por lo que no cabe valerse del caso fortuito como eximente de responsabilidad.

Como ya hemos manifestado, no existe ninguna constancia en el expediente administrativo, así como tampoco fue aportada por la parte actora, documentación idónea para probar el supuesto siniestro ocurrido en la fábrica proveedora de los bienes ofertados.

Así las cosas, la carga de la prueba le correspondía a la contratista, es decir, la empresa **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.**, estaba compelida a probar que efectivamente procuró realizar la entrega de los bienes; ante la falta de acreditación referida, es claro que no puede considerarse probado el caso fortuito argüido por la parte actora.

En efecto, a cada parte en el procedimiento de resolución administrativa, se le debe exigir que pruebe o despeje las dudas respecto su responsabilidad, para lo cual no es suficiente expresar la ocurrencia de una eximente, 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 respecto a la ocurrencia de una situación eximente.



El hecho de que haya dejado de cumplir por más de un (1) mes una obligación de entregar los suministros requeridos que tenía un término de entrega de solo ocho (8) días hábiles, válida la negligencia de la contratista.

En concordancia con lo ponderado, vale recordar que la Ley de Procedimiento Administrativo General, en su artículo 150, dispone que incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.

Analizados los hechos, lo procedente es **confirmar** el acto administrativo apelado, por el cual el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA/SERVICIO NACIONAL AERONAVAL**, resolvió administrativamente la **Orden de Compra a Crédito N°4200436820 de 14 de septiembre de 2022**, correspondiente al acto público de selección de contratista por contratación menor N°2022-0-18-01-15-CM-059104, cuyo objeto contractual es la **"COMPRA DE EQUIPO DE SEGURIDAD PARA MOTORIZADOS 15 BOTAS, 15 CASCOS Y 15 RODILLERAS PARA SER UTILIZADA POR LA UNIDADES MOTORIZADAS SENAN, QUE SE MANTIENEN A NIVEL NACIONAL EN LOS DIFERENTES PUESTOS"**, e impuso multa por un monto de **B/.84.26** a la empresa **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.**, con fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020:

"Artículo 244. 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 confirmar modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o 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 N°190 de 9 de noviembre de 2022, por medio de la cual el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA/SERVICIO NACIONAL AERONAVAL**, resolvió administrativamente la **Orden de Compra a Crédito N°4200436820 de 14 de septiembre de 2022**, correspondiente al acto público de selección de contratista por contratación menor N°2022-0-18-01-15-CM-059104 e impuso multa por un monto de **B/.84.26** a la empresa **QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.**, por incumplimiento en la entrega de los bienes requeridos.

SEGUNDO: **DEVOLVER** al **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA/SERVICIO NACIONAL AERONAVAL**, el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro del acto público de selección de contratista por contratación menor N°2022-0-18-01-15-CM-059104, cuyo objeto contractual es la

"COMPRA DE EQUIPO DE SEGURIDAD PARA MOTORIZADOS 15 BOTAS, 15 CASCOS Y 15 RODILLERAS PARA SER UTILIZADA POR LA UNIDADES MOTORIZADAS SENAN, QUE SE MANTIENEN A NIVEL NACIONAL EN LOS DIFERENTES PUESTOS", conformado por un (1) tomo con sesenta y cinco (65) fojas útiles, según informe secretarial que reposa a fojas 030 y 031 del expediente jurídico.

TERCERO: 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.

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°281-2022/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 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,


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

