



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE Nro.: 011-2021

APELANTE: TORRES, S.A.

ACTO APELADO: Resolución No.11 de 25 de enero de 2021, que resuelve administrativamente la Orden de Compra No.8 de 25 de agosto de 2020, expedida por el MUNICIPIO DE CHAME con ocasión del acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2020-5-72-0-15-CM-000365, e inhabilita al contratista por un (1) año.

MAGISTRADO PONENTE: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN Nro.057-2021-Pleno/TACP de 21 de mayo de 2021 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

La orden de compra objeto de la resolución administrativa, que atendemos en virtud del recurso de apelación interpuesto, se perfeccionó posterior a la entrada en vigencia de la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, por lo que debemos observar lo dispuesto en el artículo 75 de la aludida excerta legal, en el sentido que *“a los procedimientos de selección de contratista o **contratos perfeccionados**, iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley, se les aplicarán las normas vigentes al momento de su convocatoria o **perfeccionamiento**”*.

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, crea en su artículo 146 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia del recurso de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra.

I. ANTECEDENTES.

El MUNICIPIO DE CHAME, el 20 de febrero de 2020 a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, hizo llamado a todos los interesados a participar en el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2020-5-72-0-15-CM-000365, para la *“CONSTRUCCION DE VEREDAS PARA LA COMUNIDAD DEL CELAJE CORREGIMIENTO DE CHAME DISTRITO DE CHAME”* (sic), con precio de referencia de TREINTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES BALBOAS CON 28/100 (B/.34,993.28).

Mediante el Cuadro de Cotizaciones 010 de 10 de marzo de 2020, fue adjudicado el acto público en estudio a la empresa TORRES, S.A. consecuentemente el 16 de diciembre de 2020 fue publicada la Orden de Compra Núm.08 de 25 de agosto de 2020, refrendada por la Contraloría General de la República el 27 de noviembre de 2020; mientras que la Orden de Proceder suscrita por el Alcalde del Distrito de Chame fue publicada el 17 de diciembre de 2020 (publicaciones realizadas en *PanamaCompra*).

21



A través de la Nota No.4 de 11 de enero de 2021, publicada en igual fecha en *PanamaCompra*, la entidad comunicó al contratista TORRES, S.A., su intención de resolver administrativamente la referida orden de compra, señalando las razones y concediendo el término de cinco (5) días hábiles para que el contratista presentara sus descargos y pruebas pertinentes. Ulteriormente, el MUNICIPIO DE CHAME publicó, el 26 de enero de 2021 en *PanamaCompra*, el acto administrativo por el cual resolvió administrativamente la Orden de Compra Núm.08 de 25 de agosto de 2020 e inhabilitó a la contratista para participar en actos de selección de contratista y celebrar contratos con el Estado, por el término de un (1) año.

II. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO.

Lo constituye la Resolución No.11 de 25 de enero de 2021, proferida por el MUNICIPIO DE CHAME, publicada en *PanamaCompra* el 26 de enero de 2021, mediante la cual resolvió administrativamente la Orden de Compra Núm.08 de 25 de agosto de 2020, refrendada por la Contraloría General de la República el 27 de noviembre de 2020, por la suma de VEINTESEIS MIL DOSCIENTOS TRECE CON 93/100 (B/.26,213.93), para la "CONSTRUCCION DE VEREDAS PARA LA COMUNIDAD DEL CELAJE CORREGIMIENTO DE CHAME DISTRITO DE CHAME" (sic), e inhabilitó a la contratista para participar en actos de selección de contratista y celebrar contratos con el Estado por el término de un (1) año.

III. RECURSO DE APELACIÓN.

El 2 de febrero de 2021, el licenciado Luis Alberto Pitti Morales interpuso recurso de apelación en contra de la Resolución No.11 de 25 de enero de 2021 y en su escrito, visible de foja 011 a 013 del expediente jurídico, se opuso a la resolución administrativa de la orden de compra, con base en los argumentos que procedemos a detallar.

La actora alegó que la orden de proceder fue expedida el 9 de diciembre de 2020 y en ella se indicó que ese mismo día debían iniciar los trabajos; adicionalmente destacó que el contratista no recibió correspondencia sobre la emisión de la orden de proceder, sino que le fue notificada el 17 de diciembre de 2020 a través de *PanamaCompra*.

Sostuvo que la entidad no llevó a cabo diligencia de investigación, ni se documentó para esclarecer los hechos, ya que según argumentó la actora posterior a la notificación de la orden de proceder, se realizó una inspección preliminar con la participación de dos (2) representantes del Departamento de Planificación del Municipio de Chame, el Representante de Chame y dos (2) representantes de la empresa contratista. Según indicó la apelante, en dicha inspección vieron todos los detalles de la obra, ruta del proyecto y se acordó que la fecha de inicio de los trabajos, contenida en la Orden de Proceder, sería corregida.

Arguyó la apelante que en medio de la cuarentena total a nivel nacional, como parte de las medidas impuestas para mitigar la propagación del COVID 19, la entidad notificó a la contratista la intención de resolver administrativamente la orden de compra, ante lo cual sostuvo que es impensable pretender que la empresa TORRES, S.A. violaría la cuarentena total para presentarse al municipio, máxime cuando todas las oficinas públicas debieron estar cerradas los catorce (14) primeros días del año 2021, es por ello que según indicó la actora, no pudo hacer uso de su derecho a replicar la intención de resolución administrativa de la orden de compra.

Tomando en consideración lo antes expuesto, la empresa contratista solicitó a este Tribunal revocar en todas sus partes la resolución recurrida por ilegal, temeraria, y abusiva.

97



IV. OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN.

Según Informe Secretarial que reposa a foja 028 del expediente jurídico y tal como puede observarse en el registro electrónico del acto público en *PanamaCompra*, el 3 de febrero de 2021, a las 12:28 p.m., la entidad publicó el escrito denominado *Oposición al recurso de impugnación*, suscrito por el Alcalde Municipal del Distrito de Chame.

En dicho escrito la entidad solicitó a este Tribunal confirmar la resolución impugnada y, contrario a lo señalado por la parte actora, acotó que realizaron llamadas al representante legal de la empresa contratista TORRES, S.A., sin embargo, este no acudió a las oficinas de planificación, por ello optaron por publicar en *PanamaCompra* la orden de compra y la orden de proceder sin firma del contratista, tal como consta en el expediente administrativo. Al respecto la entidad indicó que el representante de la contratista no honró los tiempos procesales definidos en el pliego de cargos.

Alegó que el contratista no se percató de los términos y en consecuencia el 17 de enero de 2021 se le venció el término para realizar el proyecto, pretendiendo utilizar como excusa la cuarentena total, cuando los proyectos para el Estado estaban exentos de la aplicación de dicha cuarentena, sumado a que la empresa contratista tiene su domicilio en el Distrito de San Carlos, por ello sostuvo que los cercos sanitarios no representaban un problema en aquellas fechas.

Por último expuso la entidad que el contratista debió acudir a firmar y retirar la orden de compra y orden de proceder, iniciar labores o al menos colocar el letrero en sitio, para luego optar por solicitar la prórroga correspondiente, sin embargo, según indicó la entidad, lo ocurrido fue el incumplimiento de las cláusulas pactadas y el término de entrega que venció el 17 de enero de 2021.

V. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.

Dentro del término establecido para ello, el 3 de febrero de 2021, a las 2:17 p.m., mediante Nota DP-06 de igual fecha (visible a foja 023 del expediente jurídico y en *PanamaCompra*), el MUNICIPIO DE CHAME remitió el expediente administrativo del acto apelado, con un total de trescientos treinta y tres (333) folios útiles, según Informe Secretarial de 4 de febrero de 2021, que reposa a foja 028 del expediente jurídico.

VI. CAUDAL PROBATORIO.

Por medio de la Resolución de Pruebas No.007-2021-TACP de 1 de marzo de 2021, este Tribunal en Sala Unitaria se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aportadas y aducidas por la parte actora.

VII. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.

Adentrándonos en el análisis de los elementos a considerar para este caso, reiteramos que la orden de compra objeto del presente recurso de apelación se perfeccionó posterior a la entrada en vigencia de la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que reforma la Ley 22 de 2006 que regula la Contratación Pública, 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 de Contratación Pública, los contratos (en nuestro caso la orden de compra) 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.

91



Siendo así, la orden de compra se perfeccionó el 27 de noviembre de 2020, mientras que la orden de proceder fue notificada el 17 de diciembre de 2020 a través del sistema *PanamáCompra*, por lo que los cuarenta (40) días calendario contemplados en el pliego de cargos y la orden de compra para entregar la obra, a partir de la orden de proceder, vencieron el 26 de enero de 2021.

El acto administrativo recurrido, es decir la Resolución No.11 de 25 de enero de 2021, proferida por el MUNICIPIO DE CHAME y publicada en *PanamáCompra* el 26 de enero de 2021, en lo medular señala:

“...

Que de acuerdo al análisis realizado por el Departamento de Planificación del Municipio de Chame, se constató que la empresa Torres S.A, a pesar de informarle y notificarle legalmente sobre la orden de compra N°08 y la orden de proceder, el representante legal de Torres S.A, no ha concurrido a las instalaciones del Municipio a firmar los documentos y menos retirar la orden de proceder, en los términos que establecen la ley.

Que ante tales circunstancias, la entidad licitante procede a notificar el día 11 de Enero 2021, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamáCompra”, la nota No. 04 donde se le comunica la intención de resolver administrativamente la Orden de Compra No.08 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 Torres S.A, no ha hecho uso de su derecho a réplica, en el sentido de presentar su oposición a la decisión de resolver administrativamente la Orden de Compra No. 08, ni ha presentado las pruebas que considere pertinentes.

En virtud de las diligencias realizadas por la entidad para comprobar los hechos descritos se ha podido constatar lo siguiente: que la empresa Torres S.A, a través de su representante legal no ha concurrido a las instalaciones del Municipio de Chame, a perfeccionar la orden de compra y orden de proceder, como consecuencia los trabajos detallados en el pliego de cargos no se han honrado, se tiene como prueba la orden de compra N°08 y la orden de proceder, no han sido firmadas, a pesar de las notificaciones legalmente efectuadas a la empresa Torres S.A., documentos visibles en el expediente y en el portal electrónico de “PanamáCompra”.

Que en la mencionada contratación, se ha configurado lo indicado en el numeral N°1 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

Que con fundamento en el artículo 140 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, corresponde la imposición de la sanción de inhabilitación, la cual se ha determinado en atención a la gravedad de la infracción, la reincidencia y la magnitud del daño y los perjuicios causados, tomando en cuenta el monto del contrato, el cual asciende a la suma de veintiséis mil doscientos trece balboas con noventa y tres centavos (B/26,213.93).

El Municipio de Chame, ha determinado que en este caso se dio un grave daño al llevarse un procedimiento de selección de contratista hasta la orden de compra y orden de proceder, teniendo que la empresa Torres S.A, ha perdido interés en el proyecto, por tanto no se ha podido comenzar los trabajos objeto del pliego de cargos, como resultado no habrá obra realizada y se tendrá que iniciar nuevamente el procedimiento de selección para la contratación menor, a fin de que se construya la obra de mallas.

Que en virtud de las consideraciones anteriores, el suscrito Alcalde Municipal del Distrito de Chame

RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, la Orden de Compra No.08, para la Construcción de Veredas en la Comunidad del El Celaje, Corregimiento de Chame por un monto de veintiséis mil doscientos trece balboas con noventa y tres centavos (B/26,213.93).

SEGUNDO: INHABILITAR, a la empresa Torres S.A, por el término de un (1) año, por incumplimiento de las cláusulas pactadas.

...”

Pues bien, el artículo 160 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, 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 y sustentarse



dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, lo cual dentro del presente proceso fue atendido.

Por su parte, el artículo 136 de la Ley de Contrataciones Públicas, 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 nuestro)

A su vez el artículo 138 de la mencionada 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

81



públicos, sin perjuicio de las sanciones aplicables. Esta materia será desarrollada en el reglamento". (El subrayado es nuestro).

Mientras que en el artículo 139 de la Ley de Contrataciones Públicas, se establece el procedimiento de resolución administrativa del contrato:

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.
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.

Las lagunas que se presenten en este procedimiento se suplirán con las disposiciones pertinentes del procedimiento administrativo de la Ley 38 de 2000.

Ahora bien, dentro de los documentos que integran el pliego de cargos encontramos lo siguiente:

COSTO TOTAL DEL PROYECTO	
NOTA IMPORTANTE:	
1. LOS PRECIOS DE LAS ACTIVIDADES PRESENTADOS POR EL COSTRATISTA SERAN SOLO PARA REFERENCIA EN CASO DE CUALQUIER CAMBIO O MODIFICACION DE LAS ACTIVIDADES EN DETRENIMIENTO A LO INDICADO EN LOS PLANOS , EL COSTO DE LAS ACTIVIDADES SE ESTIMARA SEGÚN EL PRECIO DEL MERCADO.	
2- LAS CANTIDADES INDICADAS SON DE REFERENCIA Y EL CONSTRATISTA DEBE CONSTRUIR TODO LO INDICADO EN EL ALCANCE Y PLANOS.	
3-EL CONSTRATISTA DEBE INCLUIR EN SU PRESUPUESTO EL PAGO DEL IMPUESTO DE PERMISO DE CONSTRUCCION EN EL MUNICIPIO DE CHAME ,CON RESPECTO AL COSTO DEL PROYECTO: 1% EN PROYECTO HASTA 29,999.99 BALBOAS Y 2% EN PROYECTOS DE 30,000.00 EN EADELANTE.	
4- EL CONTRATISTA TENDRA 10DIAS, A PARTIR DE LA ORDEN DE PROCEDER PARA INICIAR LOS TRABAJOS, DE NO SER ASI, SE PODRA RESCINDIR DEL CONTRATO Y SE ADJUNTARA EL PROYECTO AL SEGUNDO PROPONENTE.	



Se manifiesta la intención de la entidad de resolver el contrato (orden de compra) y adjudicar al segundo proponente de menor precio, ante la posibilidad que el contratista no iniciara la ejecución de la obra dentro de los diez (10) días posteriores a la orden de proceder, es decir al 27 de diciembre de 2020, aun cuando se equivoca en la denominación.

Al respecto la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 9 de

9



enero de 2004, expuso lo siguiente:

"A juicio de la Sala, el hecho de que la Resolución No.020-98 de 24 de agosto de 1998 haya empleado erróneamente el vocablo "rescindir" por el de "resolver" en modo alguno cambia o varía la naturaleza de la decisión allí adoptada, pues, es evidente, que el fin perseguido con la expedición de este acto no fue otro que el de dar por terminado administrativamente, el contrato, debido a la existencia de causales de resolución administrativa y no por estar afectado dicho contrato de algún vicio de nulidad. La propia apoderada judicial de la actora reconoce este hecho a fojas 38 y 39, cuando se afirma que los contratantes se pusieron de acuerdo sobre la causal de resolución administrativa contenida en el literal ch) de la cláusula 11 del referido contrato. De allí, que los tres primeros cargos de ilegalidad devienen sin fundamento, pues, como se ha dicho, estos se sustentan en el argumento de que el Contrato No.1-001-94 de 5 de mayo de 1994 fue "rescindido" sin que se hubiese configurado alguna causal de nulidad relativa".

(El subrayado es nuestro).

Resulta oportuno referirnos a las normas reguladoras y su orden de prelación, instituidas en la Ley de Contrataciones Públicas:

Artículo 4. Normas reguladoras. *En la celebración del procedimiento de selección de contratista y en las contrataciones públicas en general, se dará cumplimiento a las normas constitucionales, al contenido de esta Ley y leyes complementarias, a las normas reglamentarias que se dicten al efecto, a las estipulaciones contenidas en los pliegos de cargos y a los contratos. En caso de conflicto, se atenderá el orden de prelación indicado en este párrafo.*

Los vacíos en el procedimiento de selección de contratista, así como en el desarrollo del contrato hasta su liquidación, 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.

Por otro lado, la Orden de Compra Núm.08 de 25 de agosto de 2020, refrendada por la Contraloría General de la República el 27 de noviembre de 2020 y publicada en *PanamaCompra* el 16 de diciembre de 2020, en su cláusula sexta estipula lo siguiente:

SEXTA: En el presente contrato serán causales de Resolución Administrativa, además de las contenidas en el artículo 126 del Texto Único de la Ley 22, que regula la contratación pública. 1. Que EL CONTRATISTA no se presente a retirar la Orden de Proceder, dentro de los primeros cinco días calendario luego de notificado. 2. El hecho de no iniciar el trabajo, en un término no mayor de diez (10) días calendarios después de la orden de proceder..."

(El subrayado es nuestro).

Se establecen como causales de resolución administrativa de la orden de compra, que el contratista no retirara la orden de proceder dentro de los cinco (5) días calendario posteriores a su notificación, es decir tenía hasta el 22 de diciembre de 2020 para su retiro y se reitera para el inicio de las obras los diez (10) días calendarios posteriores a la orden de proceder, es decir a más tardar el 27 de diciembre de 2020.

Dentro del expediente administrativo reposan los originales tanto de la Orden de Compra como de la Orden de Proceder, sin la respectiva firma del representante legal de la empresa contratista TORRES, S.A., lo cual evidencia que incumplió la fecha estipulada para retirar y en consecuencia firmar la orden de proceder.

Así también a foja 332 de expediente administrativo, reposa Informe Secretarial de 30 de diciembre de 2021, del contenido siguiente:



REPUBLICA DE PANAMA
PROVINCIA DE PANAMA OESTE
DISTRITO DE CHAME
ALCALDÍA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CHAME.

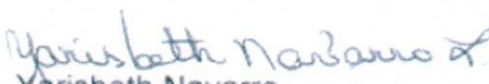
Informe Secretarial

30 de Diciembre de 2020

Para: Marisela Bedoya.
Coordinadora de Proyectos.

Por este medio le comunico que en el expediente 365-2020, para la construcción de veredas en el corregimiento de Chame, sector del Celaje, distrito de Chame, en dicho proceso se ha girado orden de compra Numero 08 y se le ha efectuado diversas llamadas al señor Roberto Torres, representante legal de la empresa Torres S.A, para que concurra a este departamento a firmar la orden antes señalada.

Sin embargo hasta la fecha el señor Torres, no se ha presentado en el despacho a pesar de las llamadas y que se le notifico por el portal panamá compra, dando como consecuencia que los trabajos no han iniciado según los tiempos establecidos en el pliego de cargos, lo anterior se lo comunico para lo que usted estime conveniente.


Yarisbeth Navarro.
Coordinadora de Proyecto II

Ahora bien, en referencia al inicio de los trabajos la entidad manifestó en la intención de resolver la orden de compra, así como el acto administrativo recurrido y en el informe arriba citado, que la contratista no había iniciado las obras, mientras que la contratista en su recurso indicó que *"mantiene en marcha el proyecto"* y aportó como única prueba nota fechada el 27 de enero de 2021, dirigida al Alcalde del Distrito de Chame y suscrita por el Representante del Corregimiento de Chame, (admitida a través de la Resolución de Pruebas No.007-2021-TACP de 1 de marzo de 2021), visible a foja 016 del expediente jurídico, en la que este último indicó que ha tenido comunicación con la empresa TORRES, S.A. y que el proyecto se estaba ejecutando.

Respecto a lo anterior en el expediente administrativo, ni en el registro electrónico reposan documentos que den fe de la supuesta inspección alegada por la apelante, así como tampoco del inicio de las obras y mucho menos fotografías del sitio de las obras para probar lo indicado por la actora, recordemos que las obras debían iniciar a más tardar el 27 de diciembre de 2021, de acuerdo al pliego de cargos y la orden de compra.

Así pues este Tribunal estima que le asiste razón a la entidad para haber iniciado el procedimiento de resolución administrativa de la orden de compra, con fundamento en el incumplimiento de lo pactada en cuanto a los términos para el retiro de la orden de proceder y el inicio de las obras.

Respecto a lo alegado por la actora sobre la fecha de la Orden de Proceder, los efectos

21



de dicha orden surgieron a partir de su notificación, es decir a partir del 17 de diciembre de 2020 fecha en que fue publicada en *PanamaCompra*, aun cuando el representante legal de la empresa contratista no acudiera a retirar el documento.

Ahora bien, atendiendo a lo argumentado por la apelante es menester aclarar que para el 11 de enero de 2021, fecha en que fue publicada la intención de la entidad de resolver administrativamente la orden de compra, los términos dentro de los procesos administrativos seguidos en las diferentes instituciones de Gobierno no se encontraban suspendidos, por lo que para los efectos legales la publicación realizada a través del sistema *PanamaCompra* quedó en firme el 13 de enero de 2021 y la contratista tenía hasta el 20 de enero de 2021 para presentar sus descargos y las pruebas que considerara pertinentes, sin embargo, optó por no hacer uso de su derecho.

Ahora bien, aun cuando a la fecha de hoy el término para la entrega de la obra ha vencido, la orden de compra mantiene sus efectos, postura que ha sido reiterada por este Tribunal señalando que el vencimiento del plazo no constituye *per se* la cesación inmediata de los efectos del contrato, ya que en los contratos de obra la extinción se configura por el cumplimiento del objeto contractual.

Respecto a lo anterior, debemos anotar que aunque el plazo de cuarenta (40) días calendarios, a partir de la orden de proceder, para la culminación de las obras concluyó, la figura de la liquidación del contrato amplía su término de vigencia. Así, la orden de compra no se extingue hasta tanto se liquide, por ende la Orden de Compra No.8 de 25 de agosto de 2020, se mantiene en vigor con fundamento en el artículo 106 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 53 de 2020:

“Artículo 106. Vigencia y liquidación de los contratos. Los contratos se entenderán vigentes hasta su liquidación, aunque haya expirado el plazo o término de ejecución pactado.

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

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

En los casos en que el contratista no se presente a la liquidación, previa notificación o convocatoria que le haga la entidad contratante, o en que las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar el contrato en forma unilateral, mediante resolución motivada, dentro de los dos meses siguientes. Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo. En este caso, la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.

Toda liquidación de contrato deberá contar con la firma del representante legal de la entidad o del servidor público delegado y del servidor público autorizado por la Contraloría General de la República”. (El subrayado es nuestro)

Por último como resultado del análisis previamente realizado, quedó demostrado el incumplimiento de la empresa contratista TORRES, S.A., este Tribunal considera que lo procedente es **confirmar** la Resolución No.11 de 25 de enero de 2021, mediante la cual el MUNICIPIO DE CHAME, resolvió administrativamente la Orden de Compra Núm.08 de 25 de agosto de 2020 e inhabilitó a la empresa contratista por el término de un (1) año para participar en procedimientos de selección de contratista y celebrar contratos con el Estado mientras dure la inhabilitación.

7

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No.11 de 25 de enero de 2021, proferida por el MUNICIPIO DE CHAME, mediante la cual resolvió administrativamente la Orden de Compra Núm.08 de 25 de agosto de 2020 e inhabilitó a la contratista por el término de un (1) año para participar en procedimientos de selección de contratista y celebrar contratos con el Estado mientras dure la inhabilitación.

SEGUNDO: DEVOLVER al MUNICIPIO DE CHAME, el expediente administrativo original contentivo de las actuaciones surtidas con ocasión de la ejecución de la Orden de Compra Núm.08 de 25 de agosto de 2020, el cual está conformado por un (1) tomo con un total de trescientos treinta y tres (333) folios útiles, según informe secretarial de 4 de febrero de 2021, visible a foja 028 del expediente jurídico.

TERCERO: NOTIFICAR el contenido de la presente resolución, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

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

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente 011-2021, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: 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 439 de 10 de septiembre de 2020 y la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable, y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

