



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 025-2022

RECURRENTE: **DILCIA JUDITH RODRÍGUEZ LUNA** (propietaria del establecimiento comercial **GOLD CIRCUIT**).

ACTO RECURRIDO: **Resolución N°09-2022 de 10 de febrero de 2022**, por medio de la cual se resolvió administrativamente la Orden de Compra N° 4200364155 de 31 de agosto de 2021, y se inhabilita por tres (3) meses a la contratista, emitida por el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (POLICÍA NACIONAL)**.

Magistrado Ponente: **JOSÉ ARANDA RÍOS**

RESOLUCIÓN No. 058-2022-Pleno/TACP de 13 de abril de 2022 (Decisión).

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el apoderado especial de la señora **DILCIA JUDITH RODRÍGUEZ LUNA** (propietaria del establecimiento comercial **GOLD CIRCUIT**) en contra de la **Resolución N°09-2022 de 10 de febrero de 2022**, proferida por el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (POLICÍA NACIONAL)**.

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 N°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°2021-0-18-01-08-CL-054442 de 24 de agosto de 2021, realizada por el Departamento de Compras y Suministros del Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional), para la adquisición de materiales de construcción para la reparación de vía colapsada en Cerro Tigre, diagonal a donde se construye la Casa de Asalto, solicitado por la Dirección de Infraestructura y Mantenimiento, con precio estimado de **CUATRO MIL SEISCIENTOS VEINTIOCHO BALBOAS CON 93/100 (B/.4,628.93)**.

El 09 de septiembre de 2021, fue refrendada por la Contraloría General de República (Contraloría o CGR), la denominada **Orden de Compra a Crédito N°4200364155 de 31 de agosto de 2021**, a favor de **DILCIA J. RODRÍGUEZ LUNA**, por el monto de **TRES MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS BALBOAS CON 28/100 (B/. 3,642.28)**, con plazo de entrega de veinte (20) días hábiles, según se observa en el registro electrónico N°2021-0-18-01-08-CM-054682, visible en PanamaCompra, cuya publicación fue realizada el 10 de septiembre de 2021.

Posteriormente, a través de la **Nota DGN/DINASEG/DCOMPRAS-AL/4362/2021** de 07 de diciembre de 2021, publicada en el sistema electrónico el 10 de diciembre de 2021, la entidad comunicó a la contratista **DILCIA JUDITH RODRÍGUEZ LUNA**, 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 virtud de lo anterior, la contratista **DILCIA JUDITH RODRÍGUEZ LUNA**, el día 24 de diciembre de 2021, entregó al Ministerio de Seguridad (Policía Nacional), la nota calendada 21 de diciembre de 2021, donde responde la intención de la entidad de resolver administrativamente la orden de compra antes descrita, justifica las razones de su atraso y solicita considerar que se entreguen los bienes a más tardar el 29 de diciembre de 2021.

Tenemos en el dossier administrativo el Informe del Almacén de Materiales de la Dirección Nacional de Ingeniería y Mantenimiento del Ministerio de Seguridad (visible a foja 96), donde el Teniente 15735 Fernando Santamaría E., notifica a la Directora Nacional de Ingeniería y Mantenimiento, que el día 29 de diciembre de 2021 y siendo las 16:00, la señora Dilcia J. Rodríguez L., CIP 8-440-996, no cumplió con la entrega de la orden de compra N°4200364155.

En consecuencia, el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (POLICÍA NACIONAL)**, emitió la Resolución N°009-2022 de 10 de febrero de 2022, publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el 16 de febrero de 2022, por la cual resolvió administrativamente la **Orden de Compra N°4200364155**



de **31 de agosto de 2021** e inhabilitó a la contratista por el término de **tres (3) meses**, para participar en actos de selección de contratistas y celebrar contratos con el Estado.

La contratista **DILCIA JUDITH RODRÍGUEZ LUNA** (propietaria del establecimiento comercial **GOLD CIRCUIT**), a través de su apoderado especial, el licenciado Aurelio Antonio Robles López, presentó el 25 de febrero de 2022, ante la Secretaría de este Tribunal, escrito de sustentación del recurso de apelación en contra de la referida Resolución N°009-2022, visible en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el día 25 de febrero de 2022, a las 03:18 p.m., así como de folio 007 a 0012 del expediente jurídico.

II. DESCRIPCIÓN DEL ACTO APELADO:

Que el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (POLICÍA NACIONAL)**, a través de la **Resolución N°009-2022 de 10 de febrero de 2022**, resolvió administrativamente la Orden de Compra N°4200364155 de 31 de agosto de 2021, correspondiente al acto público de selección de contratista por contratación menor N°**2021-0-18-01-08-CM-054682** e inhabilitó a la contratista por el término de tres (3) meses, para participar en actos de selección de contratistas y celebrar contratos con el Estado, la cual aparece publicada en el portal electrónico "PanamaCompra", a fecha 16 de febrero de 2022 (visible a fojas 005 y 006 del expediente del Tribunal).

III. ANUNCIO Y PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

La señora **DILCIA JUDITH RODRÍGUEZ LUNA** (propietaria del establecimiento comercial **GOLD CIRCUIT**), en tiempo oportuno presentó el escrito de sustentación de la apelación contra **Resolución N°009-2022 de 10 de febrero de 2022**, y adjuntó el anuncio del recurso de apelación presentado ante el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (POLICÍA NACIONAL)**, el día 25 de febrero de 2022, según el sello de recibido. (visible a folio 007 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:

El licenciado Aurelio Antonio Robles López, apoderado especial de la apelante **DILCIA JUDITH RODRÍGUEZ LUNA** (propietaria del establecimiento comercial **GOLD CIRCUIT**), 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 10 de diciembre de 2021, se publicó en el portal de PanamaCompra la nota DGPN/DINASEG/DCOMPRAS-AL/4362/2021 de 07 de diciembre de 2021, donde se manifiesta la intención de resolver administrativamente la orden de compra N°4200364155 de 31 de agosto de 2021.
2. Que, mediante Nota sin publicar en el portal PanamaCompra, fechada y entregada el pasado 21 de diciembre de 2021, la recurrente responde a la nota DGPN/DINASEG/DCOMPRAS-AL/4362/2021, donde se establecen las razones por las cuales no había podido entrega hasta ese momento los bienes descritos en la orden de compra.
3. Que, mediante publicación hecha el 16 de febrero de 2022, el Ministerio de Seguridad/Policía Nacional, publica la Resolución N°009-2022 de 10 de febrero de 2022, en el portal PanamaCompra, la cual es objeto de este recurso.
4. Que, a pesar de que su representada en tiempo oportuno respondió a la nota DGPN/DINASEG/DCOMPRAS-AL/4362/2021, aclarando las razones de su atraso y solicitando unos días adicionales para hacer la entrega de los bienes requeridos, dicha nota nunca fue respondida y tampoco se subió al portal de PanamaCompra comunicación alguna en señal de aceptación de la propuesta hecha por su representada. A su criterio esta actuación viola el párrafo cuarto del Artículo 156, que dice:

Es obligación de los proponentes mantenerse informados de todas las incidencias que se den en los procesos de selección de contratista en los cuales participa y, para ello, debe verificar con frecuencia en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" todos los anuncios y notificaciones con respecto a los actos públicos.

5. Que, entienden ahora que existía la posibilidad de hacer la entrega de la orden de compra en mención, no obstante, no existió comunicación alguna en este sentido y tampoco hubo ninguna publicación en el portal PanamaCompra de donde se pudiese intuir esta opción.
6. Que, recordemos que este acto es una cotización en línea que es un mecanismo nuevo de compra del estado que tiene algún grado de sencillez y por lo tanto se producen muchos errores, que su representada ha sido perjudicada con algunos actos en donde se piden insumos con unas características muy vagas, pero la institución está a la espera de un bien específico, en adición existe un proceso de anulación que ni siquiera es anunciado y que se aplica aunque el error este plasmado en el pliego de cargos.
7. Que, con base a la misma nota enviada por su representada, donde se explican con claridad que la situación actual ha permitido un deterioro de la actividad financiera y alza de los insumos lo que hace más difícil poder cumplir con las entregas como se quisiera.



8. Que, son de la tesis de que las repercusiones causadas por la pandemia, que son ampliamente conocidas, se constituyen en causa de fuerza mayor, algo que ya no está en control de las personas, por lo que se debió aceptar y responder la solicitud hecha por su representada en el sentido de otorgarle los días adicionales que había solicitado, para cumplir con la orden de compra, ya que lo sucedido es una situación que se le escapa de sus manos, y no tomar esta actitud tan perjudicial y menos en estos tiempos en que el país y el mundo están intentando reactivar las fuentes de empleo. En el peor de los casos se pudo poner una multa ya que está contemplada en la ley.

Por las anteriores motivaciones fácticas y de derecho, solicitan a éste Tribunal Colegiado que revoque o anule la **Resolución N°009-2022 de 10 de febrero de 2022**, por incumplimiento del debido proceso legal.

V. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO:

Mediante **Nota No.DGPN/DINASEG/DCOMPRAS-AL/1608/2022 de 3 de marzo de 2022**, visible a foja 023 del expediente jurídico y publicada en PanamaCompra el 3 de marzo de 2022, a las 10:48 a.m., el Ministerio de Seguridad /Policía Nacional, remitió el expediente administrativo del acto apelado, el cual consta de un (1) tomo integrado por ciento nueve (109) fojas, según informe secretarial que reposa a foja 026 del expediente jurídico.

VI. FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN APELADA:

El **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (POLICÍA NACIONAL)**, 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°009-2022 de 10 de febrero de 2022**, resolvió administrativamente la Orden de Compra N°4200364155 de 31 de agosto de 2021 e inhabilitó a la contratista por el término de tres (3) meses, para participar en actos de selección de contratistas y celebrar contratos con el Estado, a saber:


REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
POLICÍA NACIONAL
RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA
RESOLUCIÓN N°09-2022 de 10 de febrero de 2022
"Por la cual se Resuelve Administrativamente la Orden de Compra No. 4200364155 de 31 de agosto de 2021 relativa a la "ADQUISICIÓN DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN PARA LA REPARACION DE VIA COLAPSADA EN CERRO TIGRE DIAGONAL A DONDE SE CONSTRUYE LA CASA DE ASALTO SOLICITADO POR LA DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y MANTENIMIENTO"

EL DIRECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL,
en ejercicio de sus facultades delegadas,

CONSIDERANDO:

Que la **POLICÍA NACIONAL**, suscribió con **DILCIA J. RODRÍGUEZ L.** la Orden de Compra No. 4200364155 de 31 de agosto de 2021, producto de la Cotización en Línea No. 2021-0-18-01 US-OL-054442, por un monto de tres mil seiscientos cuarenta y dos Balboas con 28/100 (B/ 3.642 28).

Que la Orden de Compra No. 4200364155 de 31 de agosto de 2021 tenía como fecha de vencimiento el 12 de octubre de 2021.

Que de acuerdo al análisis realizado por la Dirección Nacional de Ingeniería y Mantenimiento, en reiteradas ocasiones, se comunicaron con personal de la empresa, instándoles a cumplir con la entrega de los materiales de construcción contemplados en la orden de compra, sin ningún resultado.

Que ante tales circunstancias, la Entidad Licitante procede a notificar el día diez (10) de diciembre de 2021 a **DILCIA J. RODRÍGUEZ L.**, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" la Nota No.DGPN/DINASEG/DCOMPRAS-AL/4362/2021, donde se comunica la intención de resolver administrativamente la Orden de Compra No. 4200364155 de 31 de agosto de 2021, y le otorga al contratista el término de cinco (5) días hábiles para presentar sus explicaciones y las pruebas que considere pertinentes.

Que mediante Nota s/n de fecha 21 de diciembre de 2021, **DILCIA J. RODRÍGUEZ L.** indica que en efecto, no ha cumplido con la entrega de los bienes contemplados en la orden de compra, debido principalmente a la situación actual "donde hay desabastecimiento que viene de la mano de importantes subidas en los costos" entre otras explicaciones, solicitándose a su vez considerar que se entreguen los bienes a más tardar el próximo 29 de diciembre, razón por la cual, enviamos la Nota No. DINASEG/DCOMPRAS-AL/3132/2021, a la Dirección Nacional de Ingeniería y Mantenimiento, a fin de que a través de su atención, nos confirmaran la entrega o no de los bienes contemplados en la Orden de Compra No. 4200364155 de 31 de agosto de 2021, dentro del término señalado por **DILCIA J. RODRÍGUEZ L.**

Que la Dirección Nacional de Ingeniería y Mantenimiento, mediante Nota N°DINIM/OIR/1146-2021, de 30 de diciembre de 2021, nos informa que la Señora **DILCIA J. RODRÍGUEZ L.** no cumplió con la entrega de los materiales solicitados en la orden de compra en cuestión.

Que al momento de emitir la presente Resolución, **DILCIA J. RODRÍGUEZ L.** no ha entregado los materiales solicitados mediante Orden de Compra No. 4200364155 de 31 de agosto de 2021, ni en el tiempo establecido originalmente ni en el tiempo que ella señaló mediante Nota s/n de fecha 21 de diciembre de 2021.





Que en la mencionada contratación, se ha configurado lo indicado en el numeral uno (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
2.

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 magnitud del daño y los perjuicios causados, tomando en cuenta el monto de la orden de compra, el cual asciende a la suma de tres mil seiscientos cuarenta y dos balboas con 28/100 (B/ 3,642.28).

La Policía Nacional ha determinado que en este caso se dio el supuesto de perjuicios causados, toda vez que, la Institución no ha logrado satisfacer su necesidad después de haber cumplido con todo el proceso de adquisición correspondiente, debido al incumplimiento de la Señora DILCIA J. RODRÍGUEZ L., atendiendo que, luego de tres (3) meses de vencida la Orden de Compra No. 4200364155 de 31 de agosto de 2021, la misma no cumplió con la obligación adquirida.

RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE la Orden de Compra No. 4200364155 de 31 de agosto de 2021, para la "ADQUISICIÓN DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN PARA LA REPARACIÓN DE VÍA COLAPSADA EN CERRO TIGRE, DIAGONAL A DONDE SE CONSTRUYE LA CASA DE ASALTO. SOLICITADO POR LA DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y MANTENIMIENTO", por un monto de tres mil seiscientos cuarenta y dos balboas con 28/100 (B/ 3,642.28).

SEGUNDO: INHABILITAR a DILCIA J. RODRÍGUEZ L., por el término de tres (3) meses.

TERCERO: REMITIR copia debidamente autenticada de esta Resolución a la Dirección General de Contrataciones Públicas para los fines pertinentes, una vez se encuentre ejecutoriada.

CUARTO: 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 y 142 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.


JOHN DORNHEIM
Director General
Policía Nacional



JERVATU



RESOLUCIÓN N°10 2022 de 13 de 2

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°017-2022-TACP de 08 de abril de 2022 (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°2021-0-18-01-08-CM-054682.



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 (POLICÍA NACIONAL)**, luego del trámite correspondiente al procedimiento de licitación pública mediante **Resolución N°009-2022 de 10 de febrero de 2022**, resolvió administrativamente la Orden de Compra N°4200364155 de 31 de agosto de 2021, correspondiente al acto público de selección de contratista por contratación menor N°**2021-0-18-01-08-CM-054682** e inhabilitó a la contratista por el término de tres (3) meses, para participar en actos de selección de contratistas y celebrar contratos con el Estado, resolución que fue publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", a fecha 16 de febrero de 2022, a las 11:33 a.m.

La Solicitud de Cotización en Línea N°2021-0-18-01-08-CL-054442 de 24 de agosto de 2021, realizada por el Departamento de Compras y Suministros del Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional), para la adquisición de materiales de construcción para la reparación de vía colapsada en Cerro Tigre, diagonal a donde se construye la Casa de Asalto, solicitado por la Dirección de Infraestructura y Mantenimiento, generó la Orden de Compra a Crédito N°4200364155 de 31 de agosto de 2021, a favor de DILCIA J. RODRÍGUEZ L., por el monto de TRES MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS BALBOAS CON 28/100 (B/. 3642.28), con plazo de entrega de veinte (20) días hábiles, fue refrendada por la Contraloría General de República el día 09 de septiembre de 2021.



Tenemos entonces que, se perfeccionó con posterioridad a la entrada en vigencia 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 2 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 subrayado es del Tribunal).

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°009-2022 de 10 de febrero de 2022**, fue publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el día 16 de febrero de 2022, a las 11:33 a.m., por lo que la actora tenía hasta el día 25 de febrero 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.

Así las cosas, al examinar el registro electrónico, encontramos que el 10 de diciembre de 2021, a la 1:27 p.m., fue publicada la Nota DGP/N/DINASEG/DCOMPRAS-AL/4362/2021 de 07 de diciembre de 2021, 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, en la resolución administrativa de la orden de compra, la entidad señaló que la contratista hizo uso de su derecho a presentar sus descargos, mediante Nota s/n de fecha 21 de diciembre de 2021, la cual se encuentra visible a foja 94 del expediente administrativo, empero, fuera del término de ley para ello.

La causal invocada por el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (POLICÍA NACIONAL)**, para la resolución administrativa de la orden de compra, fue el incumplimiento de las cláusulas pactadas, específicamente en cuanto al término de entrega. Según se puede apreciar en la solicitud de cotización en línea (foja 12 y 13 del expediente administrativo), se contemplaron veinte (20) días hábiles para



entregar los bienes, lo cual es congruente con el contenido de la orden de compra resuelta administrativamente (fojas 84-88 del expediente administrativo y PanamaCompra), veamos:

Orden de Compra

Número de cotización: 2021-0-18-01-08-CL-054442
Tipo de procedimiento: COTIZACIÓN EN LÍNEA - Compra Menor hasta B/. 10.000
Objeto contractual: Bien
Descripción: ADQUISICION DE MATERIALES DE CONSTRUCCION PARA LA REPARACION DE VIA COLAPSADA EN CERRO TIGRE, DIAGONAL A DONDE SE CONSTRUYE LA CASA DE ASALTO, SOLICITADO POR LA DIRECCION DE INFRA Y MANT.
Fecha de publicación: 24-08-2021 12:00 PM
Fecha y hora presentación de cotizaciones: 24-08-2021 12:00 PM - 04:00 PM
Fecha y hora de apertura de cotizaciones: 24-08-2021 - 04:01 PM
Lugar de presentación de cotizaciones: En Línea
Precio estimado: B/. 3.792,40
Provincia de entrega: PANAMA

Condiciones de la Solicitud

Forma de entrega: Total
Días de entrega: 20 Días hábiles
Forma de pago: Crédito



**MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
POLICÍA NACIONAL
Panamá, República de Panamá**

Orden de Compra a Crédito	
No. Resolución:	Fecha de la O/Compra: 31.08.2021
No. Requisición: 1044582	No. de la O/Compra: 4200364155
No. Transacción: 2021P018001180000014347	No. Expediente: CONTAB/2021/1800038485
Acto Público: 2021-0-18-01-08-CM-054682	Exp. Comprometido: CONTAB/2021/1800038462
DATOS DE PROVEEDOR	
Código: 1000001369	DV: 9
Nombre: DILCIA J. RODRIGUEZ L.	RUC/ Céd.: 8-440-996
Dirección: EL CANGREJO CALLE ALBERTO NAVARRO - PANAMA PA	Teléfono: 394-6624
Representante DILCIA J. RODRIGUEZ L. 8-440-996	Correo: goldcircuit1@yahoo.com
DATOS DE ENTREGA	
Unidad Solicitante: D.I.N.I.I.	Pago: Crédito
Proceso de Compra: Contratación menor	
Plazo de Entrega: 20 Días HÁBILES	Fecha de Vencimiento:
Tipo de Fondo: FISCOI.	
Monto Original: TRES MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS BALBOAS CON 28/100	

Habiéndose perfeccionado la orden de compra con el refrendo de Contraloría, el 9 de septiembre de 2021, y con su notificación en PanamaCompra el 10 de septiembre de 2021, el término de veinte (20) días hábiles para la entrega de los bienes concluyó el 12 de octubre de 2021 y en virtud de la Nota s/n de fecha 21 de diciembre de 2021, que consta en el expediente administrativo a foja 94, la contratista pidió prórroga para la entrega de los bienes hasta el día 29 de diciembre de 2021.

Visto lo anterior, queda probado el incumplimiento de la entrega de los materiales de construcción para la reparación de vía colapsada en Cerro Tigre, 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, ya que la situación actual ha permitido un deterioro de la actividad



financiera y alza de los insumos lo que hace más difícil poder cumplir con las entregas como se quisiera, que las repercusiones causadas por la pandemia, que son ampliamente conocidas, se constituyen en causa de fuerza mayor, algo que ya no está en control de las personas, por lo que se debió aceptar y responder la solicitud hecha por su representada en el sentido de otorgarle los días adicionales que había solicitado, para cumplir con la orden de compra, ya que lo sucedido es una situación que se le escapa de sus manos, y no tomar esta actitud tan perjudicial y menos en estos tiempos en que el país y el mundo están intentando reactivar las fuentes de empleo.

Ante este escenario este Tribunal se sensibiliza ante la situación que enfrenta el país y el mundo, 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 (24 de agosto de 2021), estaba en conocimiento que los bienes eran requeridos por la entidad para entrega a corto plazo, es decir, de veinte (20) 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, la pandemia y sus afectaciones ya eran parte del escenario conocido.

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 la pandemia se enmarca como caso fortuito, sin embargo, por todo lo previamente expuesto, este Tribunal concluye que la contratista para el momento en que cotizó los bienes estaba al tanto de la situación sanitaria que se vivía y aun así asumió el compromiso de



entregar los materiales de construcción para la reparación de vía colapsada en Cerro Tigre a la entidad en veinte (20) 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.

No existe ninguna constancia en el expediente administrativo, así como tampoco fue aportada por la parte actora, documentación idónea en la que la contratista plasmara un posible desabastecimiento de sus proveedores.

Así las cosas, la carga de la prueba le correspondía a la contratista, es decir, **DILCIA JUDITH RODRÍGUEZ LUNA** (propietaria del establecimiento comercial **GOLD CIRCUIT**), 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 meses una obligación de entrega que tenía un término de solo veinte (20) 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 (POLICÍA NACIONAL)**, resolvió administrativamente la **Orden de Compra N°4200364155 de 31 de agosto de 2021**, correspondiente al acto público de selección de contratista por contratación menor N°**2021-0-18-01-08-CM-054682** e inhabilitó a la contratista por el término de tres (3) meses, para participar en actos de selección de contratistas y celebrar contratos con el Estado, 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).



Al respecto, debemos recordarle a la entidad que, una vez publicada la decisión del Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en el Sistema Electrónico de “PanamaCompra”, debe acatar en el término de la ley dicha decisión tal como lo establece el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, cuando a la letra dice lo siguiente:

“Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes. La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso.”

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°009-2022 de 10 de febrero de 2022, por medio de la cual el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (POLICÍA NACIONAL)**, resolvió administrativamente la Orden de Compra N°4200364155 de 31 de agosto de 2021, correspondiente al acto público de selección de contratista por contratación menor N°2021-0-18-01-08-CM-054682 e inhabilitó a la contratista **DILCIA JUDITH RODRÍGUEZ LUNA** (propietaria del establecimiento comercial **GOLD CIRCUIT**), por el término de tres (3) meses, para participar en actos de selección de contratistas y celebrar contratos con el Estado.

SEGUNDO: DEVOLVER al **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (POLICÍA NACIONAL)**, el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro del acto público de selección de contratista por contratación menor N°2021-0-18-01-08-CM-054682, cuyo objeto contractual es la adquisición de “**MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN PARA LA REPARACIÓN DE VÍA COLAPSADA EN CERRO TIGRE, DIAGONAL A DONDE SE CONSTRUYE LA CASA DE ASALTO, SOLICITADO POR LA DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y MANTENIMIENTO**”, el cual está conformado por un (1) tomo con ciento nueve (109) fojas útiles.

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°025-2022/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,

[F] NOMBRE Firmado digitalmente
ARANDA por [F] NOMBRE
RIOS JOSE ARANDA RIOS JOSE
ALEXANDER ALEXANDER - ID
ID 2-708-758 2-708-758
Fecha: 2022.04.13
09:51:43 -05'00'

JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

